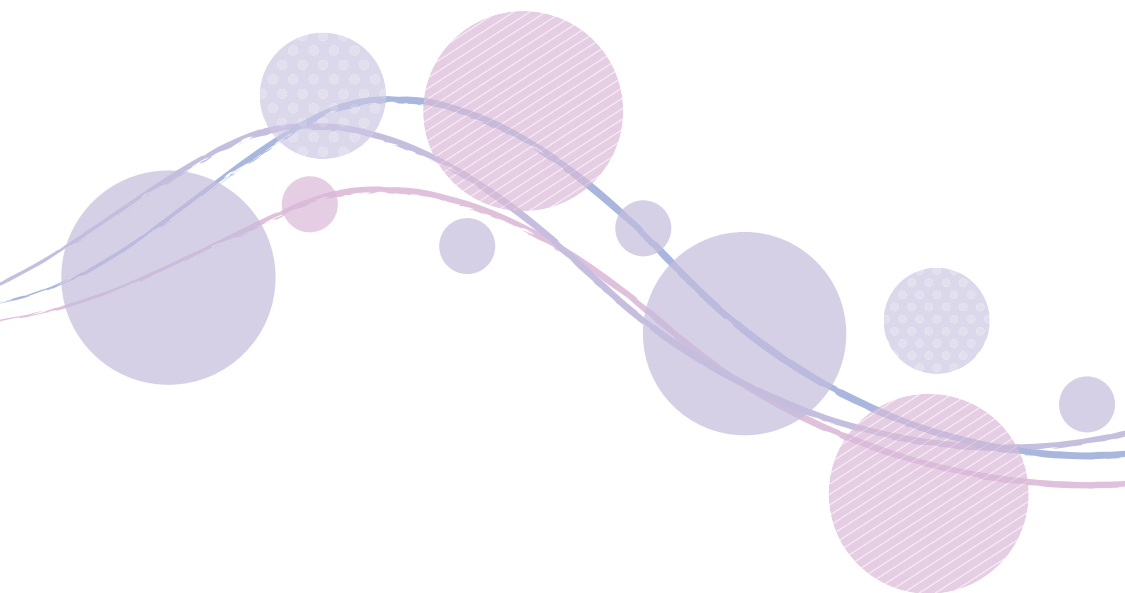


# 自治 たたかへ いの

23東京  
区京

東京大都市地域の物語 2



# 自治 たかへ たかへ いの

23 東京  
区

東京大都市地域の物語 2





## はじめに

現在の東京23区の地域（東京大都市地域）における自治は、明治にはじまる近代化のなかで、他の地域にはない独自の変遷を経験してきました。しかし、そのような資料にもとづいてたどり、基礎的な自治体の視点から全体像を記したものはほとんどありません。

そこで、このシリーズでは、いつの日か編纂されるであろう「東京大都市地域自治史」に向けた序奏として、時代を追いつながら、ハンデいな分冊形式で素描を試みることにしました。第2冊目となる本書は、昭和20（1945）年の敗戦のあと、基礎的な自治体として「特別区」が誕生するところから、曲折を経て昭和27（1952）年に都の内部的な団体となるまでを扱います。この間は、特別区の自治拡充に向けた都区のたたかいが繰り返されています。



東京大都市地域の位置

## 目次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

自治権拡充運動の発端・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9

一 新生特別区のおもい・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

一・一 新時代の選挙 11  
初の公選区長／区の議員選挙

一・二 特別区誕生前夜の胎動 19  
35区議長会／自治革新連盟の結成／35区区長協議会／自治権拡充案

一・三 理念と現実のずれ 27  
地方自治法への期待／直面した現実

一・四 自治権拡充運動のはじまり 33  
特別区長会と特別区協議会／都知事への具申／区長と議会の連携／自治権拡充議員大会

二 協議から紛争へ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 41

二・一 都区間協議の開始 41  
最初の協議／都知事の思惑／運動の強化

## 二・二 運動の転換と拡大 47

運動方針の特化と転換／米国使節団の来日／要請文の作成／要請活動／チラシ「区民の皆さん」／要請活動の拡大／都知事発言の波紋／新地方税法のゆくえ

## 二・三 都区間の紛争 69

都区間協議の開幕／中立委員の意見表明へ／都区間協議の閉幕／紛争はさらに

## 三 都区間紛争の結末 ..... 88

### 三・一 特別区の制度構想 88

対立する都区間の主張／民主化政策の転換

### 三・二 苦境に立たされた特別区 95

自治権拡充から自治権擁護へ／神戸委員会の見解／都区の全面対立

### 三・三 自治の後退 103

地方自治法改悪反対運動の展開／修正案の妥結／違憲訴訟／運動の閉幕

おわりに..... 117

特別区の自治権拡充運動関連年表..... 118

主要参考文献等..... 122

## 特別区誕生時（昭和22年頃）の初代区長



千代田区  
村瀬 清



中央区  
山本 泰介



港区  
井出 光治



新宿区  
岡田 昇三



文京区  
井形 卓三



台東区  
椎名 竜徳



墨田区  
勝田 菊蔵



江東区  
二瓶 哲治



品川区  
鎭木 忠正



目黒区  
廣瀬 俊吉



大田区  
小沼 虎之助



世田谷区  
田村 保



渋谷区  
佐藤 健造



中野区  
皆川 五郎



杉並区  
新居 格



豊島区  
須藤 喜三郎



北区  
田口 安蔵



荒川区  
田中 國男



板橋区  
牛田 正憲



練馬区  
白井 五十三



足立区  
大山 雅二



葛飾区  
高橋 佐久松



江戸川区  
小久保 松保

## 特別区誕生時（昭和22年頃）の初代議長



千代田区  
矢沢 耕三郎



中央区  
中條 勇次



港区  
高雄 徳龍



新宿区  
中泉 庸之助



文京区  
染谷 盛一



台東区  
建部 順



墨田区  
横地 仙太郎



江東区  
魚住 芳平



品川区  
平田 栄司



目黒区  
井上 憲



大田区  
永久保 新蔵



世田谷区  
大庭 競



渋谷区  
斎藤 清亮



中野区  
山崎 喜作



杉並区  
林 鐵男



豊島区  
今泉 清



北区  
北島 真平



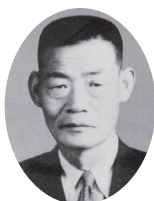
荒川区  
村上 勇三郎



板橋区  
林 信助



練馬区  
上野 徳次郎



足立区  
遠田 漂治



葛飾区  
唐松 平兵衛



江戸川区  
中川 喜久雄

## おことわり

- 本書では、「東京大都市地域」を、現在の東京23区の地域の意で用いています。
- 本書では、法令用語の「地方公共団体」ではなく、広く一般的に使われている「自治体」を用いています。
- 本書では、制度との混同を避けるため、例えば、市制、東京都制などの法律の名前に「」を付しています。
- 文中の年月日は、日本暦を主とし、参考として（）内に西暦年を入れました。
- 引用文には、現代では差別的あるいは不適切な表現が用いられていることがありますが、歴史史料として原文のまま記載しています。  
なお、引用文は原資料を尊重しつつも、用字、送りがな、句読点について現代表記に改める等、読解の便宜を図るために調整したものがあります。
- 文中の引用部分の出典や主要参考文献については、巻末にまとめて掲載させていただきました。

## 自治権拡充運動の発端

「東京大都市地域の物語」の第1冊目『東京23区のなりたち』では、明治期に誕生した「区」が「府の区」「市の区」「都の区」を経て、「特別区」として誕生するまでを自治制度の変遷を中心にみてきました。

敗戦後、日本ではGHQによる民主化・分権化が進められ、新たな憲法と地方自治法のもと、特別区は市と同じ基礎的な自治体として出発します。しかし、それは建前ばかりで実態は伴わず、特別区の事務や財政をめぐりさまざまな問題が生まれました。すぐにも特別区は自治権拡充運動を開始し、その後50年以上にわたって展開していくことになります。

この冊子では、地方自治法の理念を求め、自治権の確立を目指す特別区の運動のうち、発端に当たる5年余りの熱く波乱にみちた歩みをたどります。

## これまでの東京の区のあゆみ

江戸末期  
朱引内外（1172町89村）



明治2年 **府の区**  
55番組（朱引内50区 朱引外5区）



6大区97小区（「戸籍法」）



11大区103小区（変遷を経て）



**地方制度成立**  
15区6郡（「郡区町村編成法」）  
公選議会設置



明治22年 **市の区**  
15区（「市制町村制」）



15区（「市制」）



市域拡大  
35区（市隣接の5郡全域82町村を吸収合併）



昭和18年 **都の区**（戦時下の都）  
35区（「東京都制」）



戦後改革  
22区（権限拡大に伴う再編）



昭和22年 **都の区**  
22区（「地方自治法」：特別区）



23区（板橋区から練馬区誕生）

※『東京23区のなりたち』を基に整理

## 一 新生特別区のおもい

戦争が終わり、復興と新しい日本の建設へと時代が動いていくなか、初の統一地方選挙で区の議会に加え区長の公選が実施され、東京の区は特別区へと生まれ変わります。

ところが、新憲法と地方自治法のもとに新生特別区が発せるとすぐ、自治の精神と現実とのずれに直面し、自治権拡充運動を開始します。

### 一 一 新時代の選挙

新憲法と地方自治法の施行に先立ち、昭和22（1947）年4月に行われた統一地方選挙<sup>\*1</sup>では、5日に都道府県・市区町村の首長が、ついで30日には都道府県・市区町村の議会議員が選



#### 新生特別区

区制が誕生してから、府の区・市の区・都の区と歩んできた東京の区の関係者は、地方自治法とともに特別区に移行すると、次のように自らを「新生特別区」と称しました。

「この新地方自治法においては、東京都の区は特にその沿革と実勢に鑑み特別区としてこれを認め政令で特段の定めるところを除き、すべて普通地方公共団体たる市に関する規定が適用せられるところと相成ったのであります。斯く<sup>か</sup>て新生特別区は従来のそれと全く面目を一新し強力なる自治権能を持つ民主的自治団体として誕生するに至ったのであります。」

（昭和23（1948）年1月13日、特別区から都議会に宛てた「決議文の説明書」の前文から。本書42頁参照）

挙されました。

\* 1 戦後初の統一地方選挙 新憲法と地方自治法が施行される前であるため、戦後地方制度改革の第一陣として昭和21（1946）年10月5日に施行された改正地方制度四法のそれぞれの規定に従って選挙が執行されています。

### ◆初の公選区長

昭和22（1947）年4月5日に、初めての区長と都長官（5月には都知事になります）の選挙がありました。この日は、それまでとは大きく異なり、自分たちの代表を初めて自分たちが直接選ぶという記念すべき日です。

選挙2日前の4月3日の朝日新聞には、「気軽に出かけましょう。当日は配給も休みです。」という記事が掲載されています。記事では、女性の国政参加が初めて実現した1年前の衆議院議員選挙の経験を踏まえてか、「投票所付近には託児所もでき」と雰囲気の様変わりを伝えていきます。また、投票用紙は、「都長官は黒、区長は赤」に色分けがされており、前回一段高いところから見下ろし、投票する有権者を緊張させていた選挙長や立会人を「平面に配置して両側に追いやり、投票箱を真中にするから誰に気がねもなく投票できる」と報じ、投票を呼びかけました。

選挙当日の東京は、朝からくもり空でしたが、各区の区長選挙の立候補者数と投票率は次表のようなものでした。

## 区長選挙 候補者数及び投票率

(単位：人、%)

| 区名 |     | 候補者 | 男    | 女    | 投票率<br>計 |
|----|-----|-----|------|------|----------|
| 1  | 千代田 | 2   | 62.8 | 50.9 | 57.7     |
|    | 中 央 | 6   | 68.4 | 60.2 | 64.8     |
|    | 港   | 2   | 59.3 | 48.1 | 54.2     |
|    | 新 宿 | 2   | 63.5 | 51.9 | 58.2     |
| 2  | 文 京 | 3   | 66.6 | 56.6 | 62.0     |
|    | 台 東 | 6   | 68.8 | 55.9 | 62.8     |
|    | 北   | 3   | 77.7 | 67.3 | 72.7     |
|    | 荒 川 | 3   | 72.9 | 63.8 | 68.7     |
| 3  | 品 川 | 3   | 67.5 | 57.8 | 63.0     |
|    | 目 黒 | 2   | 61.3 | 50.2 | 56.0     |
|    | 大 田 | 2   | 65.1 | 51.2 | 58.5     |
|    | 世田谷 | 2   | 59.4 | 42.8 | 51.1     |
|    | 渋谷  | 2   | 61.1 | 46.7 | 54.1     |
| 4  | 中 野 | 2   | 52.0 | 56.1 | 53.8     |
|    | 杉 並 | 3   | 63.8 | 52.6 | 58.3     |
|    | 豊 島 | 3   | 65.8 | 56.2 | 61.2     |
|    | 板 橋 | 2   | 66.7 | 54.8 | 60.9     |
| 5  | 墨 田 | 6   | 74.6 | 68.1 | 71.6     |
|    | 江 東 | 5   | 70.8 | 62.2 | 67.5     |
|    | 足 立 | 2   | 74.2 | 62.5 | 68.6     |
|    | 葛 飾 | 5   | 71.2 | 61.6 | 66.5     |
|    | 江戸川 | 3   | 70.4 | 60.8 | 65.7     |
| 合計 |     | 69  | 66.1 | 55.4 | 61.0     |

東京都編『各種選挙調(昭和22年4月執行)』を基に作成

注1：区名にある1～5の区分は、昭和22年5月1日制定特別区長会規約第7条に定める第1～第5ブロック

注2：表中の投票率は、上記出典元資料の「区長選挙調」の「第一表の二 選挙有権者及び投票者等に関する調」を基に算出(小数点第2位以下切捨て)しています。

投票の結果、22区中、早い区では当日に、遅い区でも13日までに16区(同月の5日に目黒区・板橋区・江戸川区の3区、12日に千代田区・港区・新宿区・文京区・荒川区・大田区・世田谷区・渋谷区・中野区・杉並区・豊島区の11区、13日に品川区・足立区の2区)の当落が決定し、初めて区民の信託を受けた区長が誕生しています。残りの6区(中央区・台東区・北区・墨田区・江東区・葛飾区)では、候補者の得票数が有効得票数(8分の3)を超えなかったために、上位の2名による決選投票が15日に行われ、22区すべての区長が出揃ったのは同月23日でした。



初の首長選挙

こうして誕生した区長たちの前歴には、ある特徴がみられます。一つは35区時代に官選の区長を経験した人が半数の11名を占め、その他にも旧35区会の議員（6名）、旧都議会議員（3名）、貴族院議員という顔ぶれで、地方教官であった台東区長と評論家として活躍していた杉並区長の2名を除く全員が、政治や行政に直接関係したことがある人たちでした（15頁参照）。

なかでも、注目すべきは、官選の区長経験者11名のうち9名が、前年に行われた「東京都制」の全面改正のときに、区の自治権拡張について改革案や統一見解の作成と決定にかかわった人たちです（26頁参照）。また、前職が議員であった6名は、敗戦後いち早く、区の自治権拡張を要求し活動してきた人たちで、うち3名はそのとき中心的な役割を果たしていた「35区議長会」のメンバーであったことでした（20頁参照）。

## 初代公選区長一覧（第1回統一地方選挙：昭和22（1947）年4月5日）

| 区 名 | 区 長           | 前 職      | 歳  |   | 経 歴 等      |
|-----|---------------|----------|----|---|------------|
| 1   | 千代田 村 瀬 清     | 神田区長     | 45 |   | ● 元都政準備局課長 |
|     | 中 央 山 本 泰 介   | 日本橋区会議員  | 59 | ☆ | 海苔卸売商      |
|     | 港 井 出 光 治     | 芝区長      | 43 |   | ●          |
|     | 新 宿 岡 田 昇 三   | 都長官官房行政課 | 46 |   | ● 元淀橋区長    |
| 2   | 文 京 井 形 卓 三   | 本郷区長     | 44 |   | ● 元都吏員     |
|     | 台 東 椎 名 竜 徳   | 地方教官     | 60 | ☆ |            |
|     | 北 田 口 安 蔵     | 王子区会議員   | 52 | ☆ | 行政委員       |
|     | 荒 川 田 中 國 男   | 都議会議員    | 43 |   | 旧東京市会議員    |
| 3   | 品 川 鎬 木 忠 正   | 貴族院議員    | 60 |   | 旧東京市会議員    |
|     | 目 黒 廣 瀬 俊 吉   | 目黒区長     | 48 |   | ● 旧東京市吏員   |
|     | 大 田 小 沼 虎 之 助 | 都議会議員    | 49 |   |            |
|     | 世田谷 田 村 保     | 世田谷区長心得  | 50 |   | 旧東京市吏員     |
|     | 渋谷 佐 藤 健 造    | 渋谷区会議長   | 59 |   |            |
| 4   | 中 野 皆 川 五 郎   | 中野区長     | 43 |   | ● 旧東京市吏員   |
|     | 杉 並 新 居 格     | 著述業      | 60 |   |            |
|     | 豊 島 須 藤 喜 三 郎 | 都議会議員    | 51 |   | 元豊島区会議員    |
|     | 板 橋 牛 田 正 憲   | 板橋区長     | 44 |   | ● 旧東京市吏員   |
| 5   | 墨 田 勝 田 菊 蔵   | 向島区会議長   | 60 | ☆ | 元隅田町会議員    |
|     | 江 東 二 瓶 哲 治   | 城東区長     | 48 | ☆ | 旧東京市吏員     |
|     | 足 立 大 山 雅 二   | 足立区長     | 51 |   | ● 元地方事務官   |
|     | 葛 飾 高 橋 佐 久 松 | 葛飾区長     | 51 | ☆ | ● 元地方教官    |
|     | 江戸川 小 久 保 松 保 | 江戸川区会議長  | 51 |   |            |

注1：歳欄は、候補者届出時の年齢

注2：●印は昭和21年2月の改革案・同年7月の35区区長協議会統一見解決定にかかわった区長

注3：☆印は4月15日決選投票（有効得票数37.5%未満）執行

## ◆区の議員選挙

同年4月30日、区長選挙に続いて統一地方議会議員選挙が実施されます。実は、この区会議員の選挙は、旧都制下で行われる最初で最後の選挙となりました。というのも、戦時中、東京府と東京市が廃止されて東京都ができたとき、あわせて廃止された東京市の区会議員は、昭和19（1944）年3月31日まで引き続き都の区会の議員とされていましたが、その後の戦局の悪化と敗戦後の民主改革のなかで、選挙が延び延びとなっていたからなのです。

\*2 議員任期の延長 戦時の特例として、昭和19年3月27日「道府県会議員等の任期延長に関する件及び東京都制改正法律」により、昭和20年9月20日まで延期され、さらに戦後の「東京都制」の全面改正に伴い、勅令により初めて行われる議員の選挙の日までその職にある（東京都制改正経過規程 昭和21年勅令第462号）こととされています。

この選挙では総勢2182名の候補者が立ち、投票率は19頁の表のとおりでした。

選挙の結果は同日中に判明し、895名の区会議員が誕生します。この選挙で注目すべきは、戦後いち早く「意見書」を提出し、また、「自治革新連盟」（22頁参照）を結成し、区の自治権拡張運動をした旧区会議員がどこの区会にも最低3名、最大では23名当選していることでした。なお、前職が区会議員であった人は全区で219名で、元議員を含めると255名でした。（18頁表参照）

また、近代の地方自治が始まってから初となる女性議員の進出もみられ、大田区会で3名、港区会・

# 党派別当選者数

(単位：人)

| 党派 |     | 自由<br>党 | 民主<br>党 | 社会<br>党 | 国協<br>同<br>民党 | 共産<br>党 | 諸<br>派 | 無<br>所<br>属 | 計   |
|----|-----|---------|---------|---------|---------------|---------|--------|-------------|-----|
| 区名 |     |         |         |         |               |         |        |             |     |
| 1  | 千代田 | 7       | －       | 3       | －             | －       | －      | 20          | 30  |
|    | 中 央 | 3       | 4       | 2       | －             | 2       | 1      | 28          | 40  |
|    | 港   | 6       | －       | 4       | 1             | 1       | 8      | 20          | 40  |
|    | 新 宿 | 12      | 2       | 8       | －             | 1       | 2      | 15          | 40  |
| 2  | 文 京 | 11      | 4       | 6       | －             | 1       | 2      | 16          | 40  |
|    | 台 東 | 6       | 4       | 3       | －             | －       | 1      | 26          | 40  |
|    | 北   | 16      | 3       | 6       | －             | －       | －      | 15          | 40  |
|    | 荒 川 | 14      | 11      | 4       | －             | －       | －      | 11          | 40  |
| 3  | 品 川 | 22      | 4       | 8       | 1             | 1       | －      | 9           | 45  |
|    | 目 黒 | 9       | 7       | 10      | －             | －       | －      | 14          | 40  |
|    | 大 田 | 21      | 8       | 10      | －             | 1       | －      | 5           | 45  |
|    | 世田谷 | 11      | 4       | 8       | －             | 1       | －      | 21          | 45  |
|    | 渋谷  | 4       | －       | 9       | －             | －       | －      | 27          | 40  |
| 4  | 中 野 | 10      | －       | 7       | －             | 1       | 1      | 21          | 40  |
|    | 杉 並 | 13      | 1       | 6       | －             | 1       | －      | 24          | 45  |
|    | 豊 島 | 7       | 3       | 7       | －             | 1       | －      | 22          | 40  |
|    | 板 橋 | 13      | 9       | 9       | 1             | 1       | －      | 12          | 45  |
| 5  | 墨 田 | 5       | 20      | 5       | －             | －       | －      | 10          | 40  |
|    | 江 東 | 6       | 3       | 10      | －             | 1       | －      | 10          | 30  |
|    | 足 立 | 9       | 15      | 4       | －             | 1       | －      | 16          | 45  |
|    | 葛 飾 | 17      | 4       | 12      | －             | －       | －      | 12          | 45  |
|    | 江戸川 | 24      | 6       | 6       | －             | －       | －      | 4           | 40  |
| 合計 |     | 246     | 112     | 147     | 3             | 14      | 15     | 358         | 895 |

東京都（東京都公文書館）編『都史資料Ⅱ第2巻』を基に作成

品川区会・世田谷区会それぞれ2名、新宿区会・文京区会・台東区会・墨田区会・渋谷区会・豊島区会・北区会それぞれ1名の当選者が出ています。

# 当選議員・議長等の調べ（昭和22（1947）年4月30日）

| 区名 |     | 当選議員<br>(定員) | 候補者   | 旧区会議員 |    | 議長プロフィール |    |      |           |
|----|-----|--------------|-------|-------|----|----------|----|------|-----------|
|    |     |              |       | 前     | 元  |          |    |      |           |
|    |     | 895          | 2,182 | 219   | 36 |          | 歳  | 就任   | 氏 名       |
| 1  | 千代田 | 30           | 67    | 13    | 1  | ●        | 53 | 5.26 | 矢 沢 耕 三 郎 |
|    | 中 央 | 40           | 79    | 22    | 1  | ●        | 54 | 5.30 | 中 條 勇 次   |
|    | 港   | 40           | 104   | 12    | 4  |          | 66 | 5.29 | 高 雄 徳 龍   |
|    | 新 宿 | 40           | 101   | 16    | 1  | ●        | 54 | 6. 5 | 中 泉 庸 之 助 |
| 2  | 文 京 | 40           | 93    | 16    | 3  | ●        | 64 | 5.29 | 染 谷 盛 一   |
|    | 台 東 | 40           | 117   | 9     | 1  | ●        | 38 | 5.27 | 建 部 順     |
|    | 北   | 40           | 123   | 9     | 3  | ●        | 54 | 5.27 | 北 島 真 平   |
|    | 荒 川 | 40           | 93    | 12    | 3  | ●        | 51 | 5.28 | 村 上 勇 三 郎 |
| 3  | 品 川 | 45           | 123   | 7     | 1  |          | 65 | 5.29 | 平 田 栄 司   |
|    | 目 黒 | 40           | 85    | 11    | 1  |          | 62 | 5.28 | 井 上 憲     |
|    | 大 田 | 45           | 127   | 7     | 0  |          | 53 | 5.26 | 永 久 保 新 蔵 |
|    | 世田谷 | 45           | 110   | 3     | 0  | ●        | 70 | 5.30 | 大 庭 競     |
|    | 渋谷  | 40           | 95    | 11    | 0  | ●        | 49 | 6. 2 | 斎 藤 清 亮   |
| 4  | 中 野 | 40           | 91    | 8     | 1  | ●        | 58 | 5.26 | 山 崎 喜 作   |
|    | 杉 並 | 45           | 99    | 9     | 0  | ●        | 47 | 5.30 | 林 鐵 男     |
|    | 豊 島 | 40           | 79    | 11    | 3  | ●        | 58 | 5.31 | 今 泉 清     |
|    | 板 橋 | 45           | 120   | 8     | 5  |          | 54 | 5.30 | 林 信 助     |
| 5  | 墨 田 | 40           | 113   | 10    | 2  | ●        | 59 | 5.30 | 横 地 仙 太 郎 |
|    | 江 東 | 30           | 65    | 7     | 1  | ●        | 46 | 6. 5 | 魚 住 芳 平   |
|    | 足 立 | 45           | 104   | 8     | 2  | ※        | 55 | 5.30 | 遠 田 漂 治   |
|    | 葛 飾 | 45           | 108   | 6     | 2  | ●        | 51 | 5.30 | 唐 松 平 兵 衛 |
|    | 江戸川 | 40           | 86    | 4     | 1  |          | 45 | 5.31 | 中 川 喜 久 雄 |

注：議長プロフィール欄の●印は前区会議員、※印は元区会議員

# 区会議員選挙 投票率

(単位：%)

| 区名 |     | 男    | 女    | 投票率<br>計 |
|----|-----|------|------|----------|
| 1  | 千代田 | 64.4 | 61.8 | 63.3     |
|    | 中 央 | 66.5 | 60.2 | 63.7     |
|    | 港   | 60.2 | 54.8 | 57.9     |
|    | 新 宿 | 59.4 | 53.4 | 56.7     |
| 2  | 文 京 | 63.4 | 58.1 | 60.9     |
|    | 台 東 | 67.7 | 56.5 | 62.5     |
|    | 北   | 76.0 | 71.0 | 74.0     |
|    | 荒 川 | 71.5 | 67.5 | 69.6     |
| 3  | 品 川 | 64.7 | 60.6 | 62.8     |
|    | 目 黒 | 57.0 | 52.0 | 55.0     |
|    | 大 田 | 61.8 | 52.1 | 57.2     |
|    | 世田谷 | 52.2 | 43.2 | 47.7     |
|    | 渋谷  | 56.7 | 49.5 | 53.3     |
| 4  | 中 野 | 52.1 | 57.7 | 54.7     |
|    | 杉 並 | 42.4 | 46.5 | 44.4     |
|    | 豊 島 | 62.6 | 58.3 | 60.5     |
|    | 板 橋 | 66.6 | 61.3 | 64.0     |
| 5  | 墨 田 | 76.1 | 74.6 | 75.4     |
|    | 江 東 | 66.8 | 61.5 | 64.7     |
|    | 足 立 | 33.6 | 45.4 | 39.1     |
|    | 葛 飾 | 70.3 | 66.9 | 68.6     |
|    | 江戸川 | 71.9 | 64.8 | 68.5     |
| 合計 |     | 64.1 | 58.6 | 61.5     |

東京都編『各種選挙調（昭和22年4月執行）』  
を基に作成

## 一・二 特別区誕生前夜の胎動

敗戦後の民主化・分権化の推進、新憲法の制定作業、旧地方制度の改革実施と地方自治法の制定、そして35区から22区への再編、23区の成立など、特別区が誕生するまでの制度上の経過は、「東京大都市地域の物語」の第1冊目『東京23区のなりたち』でみてきました。

そうした転換のさなか、東京の区に直接かわる人たちの間でも、新時代の自治に向けた動きが起こっていました。

## ◆ 35区議長会

敗戦とそれに続く日本の民主化・分権化への歩みは、昭和20（1945）年10月2日に設置された連合国軍最高司令官総司令部（GHQ／SCAP）に担当の民政局（GS）が置かれて本格化します。こうした動きにいち早く行動を起こしたのは麹町区会でした。

麹町区会は、「東京都制」の即時改正と自治の徹底を訴えて、官選の都長・区長を公選とすることや、課税権を含めた自治権の拡張、警視庁の廃止、はいちぶんこう区の廃置分合などを内容とした「意見書」<sup>\*3</sup>を採択し、特別委員会を設けて自治権拡張を他区に呼びかけると同時に、同年10月20日、この意見書を都に提出



### 敗戦から地方自治法まで

昭和20（1945）年8月14日、日本はポツダム宣言を受諾し無条件降伏しました。そして、同年10月2日に設置された連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）民政局（GS）による徹底した日本民主化政策が始まります。政府は最高司令官マッカーサーの示唆に従い、同月25日に憲法問題調査委員会を設置し、新憲法の策定にはいりますが、これと並行して、ポツダム宣言の精神にもとづき、地方制度に関する四つの法律（「東京都制」、「府県制」、「市制」、「町村制」）の全面改正に着手します。

昭和21（1946）年7月2日、「東京都制」の改正案が帝国議会で提出され、GHQ民政局の指導を受けて修正されながら、全面改正となって同年9月27日に公布され、10月5日から施行されます。

これにより、都の区は、区長公選制の採用や区民の区政参加、区会の権限拡張など、大幅な自治権拡張が図られることになり、戦禍で人口がアンバランスとなった東京大都市地域で、35区をそのまま基礎的な自治体とすることが、自治体の規模の面からふさわしいかが問題となります。

そこで、東京の区は、昭和22（1947）年3月15日、22区に整理統合し、新しい区役所を定めて新制度の実施に備えました。

こうして、翌月4月5日から実施される統一地方選挙と5月3日の地方自治法の施行を迎えたのでした。

します。意見書を受けた東京都議会は、同月29日、「東京都制改革断行に関する意見書」を全会一致で可決して内閣総理大臣に提出しています。

麹町区会の呼びかけに続いて、同月28日、下谷区会議長と下谷区自治権民主化に関する委員会委員長は連名で、自治権擁護のための「連合会結成」を各区に呼びかけています。こうして、麹町区会の呼びかけは、各区の自治権拡充要求運動に大きなきっかけを与えることになりました。

同年11月6日、35区議長会上野精養軒で開催され、区の自治権拡充が議題に上ります。以後、名称はそれぞれですが、各議会に「自治権拡張のための委員会」ができることになります。

**\*1 敗戦と民主主義** 占領国軍（GHQ）による日本の民主化・分権化政策を国民がどのように受け止めていたかを知る資料の一つとして、『文京区史』の記述を紹介します。

「[...] アメリカ第八軍の横浜上陸開始によつて、アメリカ軍を主体とする連合軍の占領体制が完備され、マッカーサー元帥を司令長官とするGHQがお堀端<sup>おけはた</sup>の第一生命に設置されるに及んで、しだいに日本に民主主義の波がひたひたと押し寄せて来たのである。敗戦という史上初めて経験する現実と、上から強行されてくる民主主義という概念に、国民はとまどいせざるを得なかった。灰燼<sup>かいじん</sup>の中に建てられて行くトタンばりのバラックの中で眠りながら、ヤミ市でふかしイモをほおばりながら、ガラス窓の破れた電車に乗りながら、そしてまた国民服やモンペに身を包みながら、人びとは「民主主義」「民主主義」といったことばをお互いにかわし、また耳にしなが、瓦礫<sup>がれき</sup>の町を右往左往していた。[...]」

**\*2 GHQ** 日本では通常、昭和20（1945）年10月2日に米太平洋陸軍総司令部の軍政部を発展的解消して設置された連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP=General Headquarters/Supreme Commander for the

Allied Powers) の意味で使われている略称です。マッカーサー元帥の下にある占領行政の中枢部で、民主化政策担当の民政局 (GS=Government Section)、経済民主化政策推進担当の経済科学局 (ESS=Economic and Scientific Section)、衛生・保健行政の民主化推進担当の公衆衛生福祉局 (PHW=Public Health and Welfare Section) など9局が、幕僚部 (SSS=Special Staff Section) と呼ばれる部門に置かれていました。

**\* 3 区会の意見書** 当時、区会には、東京都施行令第78条により、都議会の「公益に関する事件に付意見書を関係行政庁に提出する」権限 (都制第63条) が準用され認められていました。

昭和20 (1945) 年10月に提出された麹町区会の意見書には、次のような項目が掲げられています。

①「都長」公選。②都会の権限を概括例示主義とし、都会議員定数150人、任期2年とする。③都に社会局、区に社会課を新設し、現行の行政警察事務を移管させ、警視庁を廃止し、治安維持は検事局直属の司法警察に担当させる。④都内の市町村制を廃して区制をしき区の自治権を拡張する。⑤区を30区に廃置分合する。⑥区長公選、区役所職員はすべて公吏とする。⑦幼稚園、体育館、街路照明、清掃など「区限りにおいて処理せしむるの妥当とする一切の事項は区の固有権限とする」。⑧区会権限を拡張し、制限列挙主義とし、区会定数を25〜35名、任期2年とする。⑨現行の交付金制度は自治の否認であり、区に必要な限度の課税権を認める。

### ◆自治革新連盟の結成

昭和20 (1945) 年11月8日、麹町区会が音頭をとって自治革新各区委員長会議が開かれます。集まった13区は、都長官の公選、区会の権限拡張、区政の確立などを目標に掲げて「自治革新連盟」を結成します。理事長に麹町区会議長を選び、理事長指名の理事区に神田区、渋谷区、荒川区の3区が指名され、本部を麹町区役所に置き、活動を開始することになります。

続く12月11日、35区議長会と自治振興特別委員会など各区の自治権拡張に関する委員会が、日本橋区

役所に集まり、以降、各区の特別委員会と自治革新連盟の連携により、都制改革へ向けた都や内務省への活動が軌道にのることになります。年が明け、昭和21（1946）年から、自治革新連盟の理事長と理事は精力的に内務大臣や内務省地方局長を訪問する一方、政府の「東京都制」改正案の情報を探り、区に関する自治権拡張やそれに伴う廃置分合などの動向を整理します。

連盟は、4月30日、麹町区役所の本部で自治革新連盟各区委員長会を開催し、さらに調査・陳情を強化するために理事長指名の理事区の増員（深川区・蒲田区・世田谷区・淀橋区）を行います。5月22日、東京都制改正案要綱が閣議決定されると、同日、連盟本部で理事会を開催し、内務省で聴取した内容の検討を行っています。

そして、同年6月12日、連盟の理事は郡祐一<sup>こおりゆういち</sup>地方局長を訪ね、GHQへ提出中の政府の改正案について質問し、その結果を翌日、「区会の職務権限を広範囲に拡大し、社会事業、衛生施設その他地方的に処理し得る事業は、現在市町村におけるそれのごとく自治権が大幅に拡張」されることになると、各区へ報告<sup>\*4</sup>しています。

なお、改正「東京都制」は、その後、区長公選制の採用などGHQからの指摘を議員修正の形で受け入れ、ほぼ連盟報告のとおり同年9月27日に公布され、10月5日から施行されています。

こうして改正「東京都制」が公布され、都の区に関する第1段階の改革（第1次地方制度改革）は終わり、GHQの指摘で改正に間に合わなかった点は、次の国会に提出されることになります。<sup>\*5</sup>

その後、年の暮れに入り、12月9日に都の区域整理委員会から22区案の答申が出ますが、その翌日に、連盟は自治革新連盟各区委員長会を開催し、区域整理後も自治権拡充を実現するための運動を継続することを申し合わせ、各区が意見書を提出することを決定して幕を閉じています。

**\* 4 自治革新連盟の報告** 報告された地方局長の回答は次の10項目でした。

① 区長は都の官吏中区会の意見を徴し都長官が任免する。② 区に吏員を置き区税をもつて支弁する条項を挿入する。③ 区会議員の任期を暫く延期し遅くとも年内に行うものと思う。議員定数は現行の都制による。④ 区会は区条例及び区規則等を制定できる。⑤ 議長代理者を副議長に改める。⑥ 区会において選任する監査委員（議員1名、公民1名）を認め、また区長の委嘱する委員を認める。⑦ 区の廢置分合は都制改正とは別個のものとし当分現状のままとする。⑧ 区長は区会の解散を申請できる。区会は区長不信任の決議を為すことができ、これが再度に及ぶときは区長は罷免される。⑨ 学区と国民学校、青年学校等の管理経営は当分現状のままとする。⑩ 区に課税権、起債権を認め補充的に交付金制度を存置する。

**\* 5 遅れたGHQ民政局の審査** 昭和21（1946）年7月2日第90回帝国議會に提出された地方制度四法の改正法案は、4月以降、GHQ民生局のティルトンらが選挙の視察などで多忙であったため、民政局の最終的な承認を得ずに出されたものでした。民政局は、法案が国会に提出された時点で検討を行い、7月末から8月はじめにかけて、広い範囲にわたって意見を申し入れます。しかし、憲法改正に先立って地方制度改革を行うには、それらの要求を十分に検討する時間的余裕がなかったため、政府は次の国会に必ずこれらの改正項目を織り込んだ改正案を提出することと国会自体もその旨を附帯決議で明らかにすることをGHQに約束し、その了解を得たのでした。『渋谷区議会史』、『地方自治百年史 第二巻』。なお、この結果、第2次地方制度改革として、改正地方制度四法をつとした地方自治法が誕生することになります。

### ◆35 区長協議会

各区の区会による都制改革運動においては、「区に課税権、起債権を認めること」という戦前からの主張が共通点でしたが、その他は各区いろいろで、GHQの影響を受けたと思われる「首長の直接公選」や「警察権の分掌」、中には「道州制」を主張するものなどさまざまでした。

そうしたなかで、都長官の選任による官吏であった区長らが集まり、「35 区長協議会」の名前で、昭和21（1946）年2月に、現実的な都制改革案として「区制改革案要綱案」を策定し提案しています。

この改革案は、「地方制度としての都制を一応の目安に置き専らその区制の面において」現実的な民主主義的改革を求めようとしたもので、区の性格、区の権能、区長及び区の職員、区会の権限、区の財政など7項目について具体的な案を示しています。

この官選区長がまとめた改革案は、あくまでも区の責任者としての立場から、都に対して行われた提案ですが、注目すべきは「区長公選制」や「人事権と財政権の付与」を取り上げていることです。また、都が統一的に実施することが必要な仕事を除いて、地方的に処理すべき仕事は一般的に区が行うこととしており、具体的には改革案の別表<sup>\*</sup>に項目が示されています。こうした区長の提案に対する都の答えは、のちに都が制定した「区委議事務条例」（31頁\*4）により明らかになってきます。

\*6 改革案の別表 区の権能とする地方的に処理すべき事務事業の概目は次のとおりでした。

1 教育事業（①幼稚園、国民学校、中学校の経営、②社会教育及びその施設の経営、③体育及びその施設（運動場または公園施設）の経営）、2 社会事業（①各種援護または援護事業及びこれに伴う社会事業施設の経営、②住宅・浴場・食堂等の福利事業及びその施設の経営、③乳幼児・母性の保護事業及びこれに伴う施設の経営）、3 衛生事業（①伝染病、その他疾病予防等の保健衛生事業、②保健所、診療所、病院等の維持、③塵芥、屎尿等の汚物処理、④道路、河川、橋梁きょうりょうの維持管理、⑤下水道及び排水施設の維持管理、⑥その他地方公共事務にして区において処理することを適当とするもの及び法令に依り区に属する事務事業）

### ◆自治権拡張案

昭和21（1946）年4月22日の幣原喜重郎内閣の総辞職後、しばらく国政は停滞しますが、同年5月22日にやっと第1次吉田茂内閣よしだしげが成立し、止まっていた地方制度改革が動き始めます。同月25日の閣議で「東京都制改正の法律案要綱」が決定され、同年7月2日から国会審議が開始されます。同月23日、折しも元東京市の局長経験者の安井誠一郎やすいせいいちろうが内閣総辞職により厚生次官を辞して第6代東京都長官に就任します。この日、35区区長協議会は都に対し「都制改正に対する区の自治権拡張について」をまとめ、「三十五区区長会自治権拡張案」<sup>\*7</sup>として都に提出しています。

この案では、「区的大幅な自治権の拡張が行われようとしているが、その具体的な措置についての見解を明らかにする」として、先の区長協議会の「区制改革案要綱案」にそった見解を示しています。

＊7 自治権拡張案の骨子 ①区域の拡張を行い、区を20区くらいに統合すること。②都が全般的に実施を要する基幹的事務事業を除き、地方的に処理できるものは一般に区の処理事項とすること。③区の末端機構として区役所出張所を設置し、その基準は人口2万人あるいは4キロ四方に1か所とすること。町会は行政末端機構としてでなく、親睦団体とすること。④区の財政については、区における附加税を拡大すること、区民税のような独立税を認め、課税限度は相当高額とすること、交付金は区の自主性を侵害しない程度にとどめること。

## 一・一三 理念と現実のずれ

新憲法の制定と地方自治法の制定により、新生特別区の自治が確立され、地方分権の徹底がなされるものと、公選区長と区議会議員は期待しました。ところが、事務も財政も人事もすべてにわたり都が握ったまま放さず、特別区が直面した現実は、憲法や地方自治法の理念とはかけ離れたものでした。

### ◆地方自治法への期待

戦後の自治制度改革の特徴は、①住民による直接選挙の範囲を都道府県と市区町村の長にまで広げるとともに、住民の直接請求や住民投票を定めて住民自治の原則を確立し、②自治体に対する国の監督権限を大きく制限し、自治体の自主性、自律性を高め、③地方分権の強化と議会の権限の拡大を行ったことなどでした。

こうしたなかで、戦前からの法律「東京都制」の全面改正がまず行われ、東京の区は市と同格の自治

体となり、区長の直接公選の導入、区会の条例制定権など権限拡張、自律した基礎的な自治体の財政的裏付けとして課税権と起債権の賦与などがなされました。戦後すぐにも始まった東京の区の自治権拡張運動の要求が実現したのです。

新たに制定される地方自治法は、この成果を法的に裏付けるものと受け止められ、期待が寄せられていました。

### ◆直面した現実

ところが、待ち望んでいた地方自治法をみますと、特別区は極めて変則的な扱いになっています。

特別区は市と同格の基礎的な自治体<sup>\*1</sup>と説明されいながら、第1条で市とは別の区分に分類されます<sup>\*2</sup>。

そのため、市町村と都道府県に関する第5条から第263条には、特別区のこととは記されていません。

ようやく第264条から特別区を含む別の区分が扱われますが、しばらくは特別市というものの規定が続きます。この特別市は、市と都道府県を兼ね備えた文字どおり特別な自治体でしたが、実現しないまま昭和31（1956）年に法律から削除されています。そのあとによりやく特別区の規定がでてきます。

特別区に関する条文は、第281条から第283条までの三つ<sup>\*3</sup>だけです。はじめに、「都の区は、これを特別区という」との表現で、他にはみられない定義らしきものがあります。とはいえ、三つ目の条文では、「市に関する規定は、特別区にこれを適用する」となっていますから、基本的には市と同じと

いえます。しかし、その間には、法律や政令による特別の扱いや都の条例に委ねる規定が挿入されていたのです。

このため、特別区が直面した現実とは、法律上の理念とはかけ離れたものでした。

都長官が選んだ官選区長による区政から、新憲法の問題である民主主義にしたがって区民の意思を反映した公選区長による区政へと変わり、大きな希望と期待をもって就任した区長や議員は、これでは話が違くと色めき立つことになります。

戦争中に都ができたとき、それまであった東京市の仕事は都に移り、都が市の仕事もしてきました。

この状態が戦後も続いているところに、新たな法律は、特別区の仕事の扱いを都の条例に委ねてしまいましたから、特別区は自主的に仕事を拡大する余地がなく、都へ仕事の委譲を求め、都の了承を得なければなりません。都のほうは、仕事を抱えて放そうとしないので、特別区が区民のために行くことができる仕事は限られたままでした。<sup>\*4</sup>

人事のことは地方自治法では触れていませんが、法律にあわせて定められた施行令（政令）のほうに、都配属職員と呼ばれる規定が設けられ、都の職員を特別区の仕事に従事させることができるようになっていて、職員のほとんどが都知事の任命下にありましたから、区長の人事権はないに等しい状態でした。さらに、法律の改正が行われずに、地方自治法の理念とずれの生じているものもありました。特に、地方税法は戦前のまま引き継がれ、特別区の独立した課税権は認められず、都が条例で定めた範囲で特

別区が課税できるに過ぎませんでした。

仕事はごく限られ、人事権も財政権もないという新生特別区のスタートです。新憲法の掲げる民主主義の精神のもと、区民により直接選出された区長と区議会議員は、大きな希望と期待をもって就任しましたが、このような現実を実感しないわけにはいきませんでした。特別区は基本的に市と同じ基礎的な自治体であり、その上で一定の特例が存在する、というのが特別区の一貫した認識でした。

**\*1 市と同格の特別区** 昭和22（1947）年3月24日第92回帝国議会における貴族院地方自治法案特別委員会では、政府から特別区について次のような説明がなされています。

「『…』都を基礎的な地方公共団体でなく、区市町村の上に立ちます包括的な地方公共団体に致しましたのと相伴いましてこの区というものは市と同格の地方公共団体に致したのであります。ただし、全く他府県の市と同格のものにしてしまつていきますと、これは都の統一性、一体性というものを保持することが困難でございます。そこで『…』都としては特にこの282条に「条例で特別区について必要な規定を設けることができる。」と言う規定を置きまして、都が統一を保持するために必要な事項につきましては、その組織についてもまたその権能についても適当な調整を取ることができるように根拠規定を置いてございます。『…』なお特別区は281条の第2項におきまして、一般の市と違いまして、特に都の条例に依つて「都の区に属する事務を処理する」という点がございます。これは従来ともありますが、やはり都内の特別な団体という性格がここで一部残っているであります。その他の規定は総て市に関する規定を適用するという建前になっております。」

**\*2 地方自治法上の分類** 地方自治法は、第一編に「総則」を置き、第二編に「普通地方公共団体」（第5～263条）、第三編に「特別地方公共団体及び地方公共団体に関する特例」（第264～304条）を規定しています。第1条をみるとわかるように、自治体は普通と特別に分けられ、特別区は、特別市や組合、財産区と一緒に分類され

ていました。

第1条 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

② 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。

③ 特別地方公共団体は、特別市、特別区及び地方公共団体の組合及び財産区とする。

### \*3 特別区に関する地方自治法の三条文

第281条 都の区は、これを特別区という。

② 特別区は、その公共事務及び法律若しくは政令又は都の条例により特別区に属する事務並びに従来法令又は都の条例により都の区に属する事務を処理する。

第282条 都は、条例で特別区について必要な規定を設けることができる。

第283条 政令で特別の定をするものを除く外、第二編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する。

### \*4 都から委譲された仕事 昭和22（1947）年、統一地方選挙の4日前の4月1日に初めて制定され即日施行された旧都制による「区委譲事務条例」は、地方自治法施行後も特別区の仕事を規定した条例として有効とされました。条例によつて都から特別区に委譲された仕事は左記の14事項だけでしたが、それらの事項であつても、数区にわたるものや総合的・統一的処理を必要とするものは除かれ、また占領軍の命令などにより臨時急施を必要とするものは都が行う場合があるなど、1年前の2月に35区区長協議会が要求した改革案（25頁）からもはるかに後退していました。なお、この条例は6回の改正を繰り返し、昭和27（1952）年3月7日に廃止されています。

1 保護救済に関すること。（①要保護者の保護救済に関すること。ただし、浮浪者の一斉収容保護及び収容保護施設に關することを除く。②非常災害救済に關すること。③海外引揚者及び戦災者の救済に關すること。ただし、未定着者の援護に關することを除く。）

2 乳幼児、児童及び母性の保護に關すること。（①乳幼児、児童及び母性の保護指導に關すること。ただし、浮浪児、戦災孤児、精神薄弱児、虚弱児等異常児の収容保護に關することを除く。②乳幼児、児童及び母性の保健指導に關すること。ただし体力検査に關することを除く。③妊産婦の保健衛生に關すること。ただし妊産婦手帳に關することを除く。）

- 3 福利厚生に関すること。(①授産事業に関すること。②小額資金の融通に関すること。③宿泊に関すること。④食堂又は浴場の経営に関すること。⑤日常生活用品の供給又は交換に関すること。⑥生活改善指導に関すること。⑦健全慰楽及び余暇善用に関すること。)
  - 4 国民学校、幼稚園及び青年学校の建設に関すること。(①事業計画、②予算編成、③建設(造修を含む)設計、④請負契約、締結及びその実施を含む。)
  - 5 国民学校、幼稚園及び青年学校の学校衛生に関すること。(①児童、生徒及び教職員の身体検査に関すること。②学校給食に関すること。③児童及び生徒の疾病予防に関すること。④栄養剤の補給に関すること。)
  - 6 図書館の建設に関すること。(①事業計画、②予算編成、③建設(造修を含む)設計、④請負契約、締結及びその実施を含む。)
  - 7 社会教育に関すること。(①青少年団に関すること。②公民教育に関すること。③宗教及び科学教育に関すること。④その他文化一般に関すること。)
  - 8 体育に関すること。(①学校体育に関すること。②社会体育に関すること。③体育行政に関すること。④その他体力向上に関すること。)
  - 9 街路照明の管理に関すること。
  - 10 別に指定する公園の管理に関すること。(別表に掲げる公園をいう。)
  - 11 別に指定する緑地の管理に関すること。
  - 12 別に指定する区域の戦災跡地の整理に関すること。
  - 13 保健衛生思想の普及及び向上に関すること。
  - 14 保健所の管理に関すること。(東京都立中央保健所、同第一―第五保健所を含まない。)
- (一)内は都規則第12号の条例施行細則第1条―第9条による。公園(豊島区を除く21区86公園)の別表は省略。

## 一・四 自治権拡充運動のはじまり

公選区長は、当選後直ちに共同で都に改善を申し込むことにし、その事務局を千代田区役所内に設置して検討を重ね、「22区長協議会」の名で都知事に具申書を提出します。しかし、都の回答の内容は、区長協議会の要求と相当な隔たりがあり、区側は区議会と一緒に全区挙げての自治権拡充運動を開始することになります。

### ◆特別区長会と特別区協議会

昭和22（1947）年4月15日に行われた6区の区長決選投票の結果を待つて、同月25日、千代田区に集まった公選区長は、初めての「22区区長会」を開催します。その会において、特別区の連絡調整を図り互いに連携して円満なる自治の運営とその発展を期するために「特別区協議会」の設立準備会を開催し、同年5月1日に設立するとともに、特別区協議会に「特別区長会」を設置することを決定しました。

これにより、特別区協議会は特別区の自治権拡充運動の拠点としての役割と特別区長会の事務局の役割を担っていくことになるのです。

## ◆都知事への具申

態勢を整えた区長は自治権拡充について協議検討を行い、「区域統合の趣旨並びに地方自治法に基づく特別区制定の精神に鑑み現状の如くでは全く区制存置の意味を没却し、斯くては到底区政都政の円満活発なる発展は期し得られない」として、昭和22（1947）年5月16日、「22区長協議会」の名前で、人事権、財政権の確立と住民生活に直結する仕事の委譲または委任について都知事に具申します。

この具申書の内容は、主として都からの仕事<sup>\*1</sup>の委譲または委任に重点を置いています。市と同格の基礎的な自治体となった特別区は、区民の日常生活に直結する仕事を、府県と同じ広域の自治体となった都から委譲してもらうしかないからなのです。というのも、東京大都市地域の市の仕事は、戦時中に都が東京市を廃止して引き継



### 区長会のルーツ

公選の区長が自主的に集まり昭和22（1947）年に新たに設立した団体である特別区長会とは、その性格は異なりますが、区長会というものは、古く明治にまでさかのぼることができます。

当時は東京市に15の区があった時代です。明治34（1901）年2月13日の東京市訓令甲第6号により、区長会規程が定められました。それによりますと、東京市の助役が区長会の会長を務めました。区長会は毎月1回の頻度で、16日（土日や休日に当たるときは繰り下げ）の午後1時からの開催になります。

その後、昭和7（1932）年に東京市の区域が拡張され、新たに20区が加わって35区の時代がやってきます。これに伴い、昭和8（1933）年7月7日、東京市に区政課が新設され、区長会の事務を所管しました。監査局に属し、庶務（翌年から行政）、主計、監理の三係の構成でした。

いだままでした。

特別区長会は、5月26日から都の関係各局課と協議を重ね、7月7日をもって具申書に対する都の回答はひとまず終了します。この結果、妥結にいたったものは、わずか10件に過ぎません<sup>\*2</sup>でした。

これらの回答の内容は、区長会の要求とは相当の隔たりがあり不満足なものでした。そこで、区長会は、議長会に呼びかけ、さらに自治権拡充の運動を強化していくことにします。

## \*1 具申書の要旨

1 人事権・財政権 (①人事権の確立 区職員は区の吏員とし、その財源は都から委譲、定数は区長が定めること等。②財政権の確立 課税を市並みに委譲し、及び各施設学校の復興新設等の財源は全額都から交付すること。財政調整交付金制度を併用すること。③税務事務の区長への統合 課税徴収等の税務事務を全面的に区長に委任すること。)

2 教育行政 (①幼稚園、小学校、中学校等の教職員及び図書館職員の任免異動については、全面的に区長に委任すること。②私立学校の監督、私立の幼稚園、小学校、中学校及び各種学校の設置、廃止及び監督は区長に委任すること。③教育関係土地建物の移管 区に管理委任中の教育関係の土地建物は正式に移管の手続をとること。④学校衛生 各科嘱託医手当の増額、衛生婦の常置、設備の復旧を実行すること。⑤体育 財源の委譲、指導員の常置、各区最低1箇所運動場の設置を実行すること。⑥社会教育 財産を附して、すべて区長に委任すること。)

3 民生・衛生行政 (①職業紹介、職業補導等その他連絡事務は区に行わしめること。②公益質屋は区に移管すること。③少年救護法、児童虐待防止法による収容保護事務は、区長に委任すること。④登記事務及び民生委員の任命は区長に委任すること。⑤清掃事業、消毒事業及び公衆衛生事務を区に移譲すること。⑥水道営業所の事務を区長に委任すること。⑦病院開設許可、非医師の病院診療所の開設許可、乳幼児体力管理医の委嘱、飲食物営業許可、花柳<sup>かろう柳</sup>病<sup>びょう</sup>予防等の事務は区長に委任すること。)

4 経済行政 (①塩干魚及び自由販売店、公私設小売市場、精米・精麦・製粉設備等の許可及び食品、燃料、日用品の出荷

懇請は区長に委任すること。②その他配給割当に関する権限の大幅区長委任)

5 土木行政(①地方的なもの及び系統的総合的処理を要するものとその企画指導の面を除き実界面はあげて区に委譲すること。②街路照明、中小公園、緑地の管理は区に移譲すること。③その他道路、河川、橋梁に関する権限の大幅区長への委任)

## \*2 具申書に対する都の回答

- 1 飲食営業の許可は、将来委任の見込み。
- 2 公設市場の管理は区長に委任する。
- 3 食料品の出荷懇請は、区長を消費者代表として参加させる。
- 4 街路照明は区に委譲する。
- 5 中小公園(3万坪以内のもの。ただし特別指定するものを除く)は区に移管する。
- 6 緑地(5万坪以内のもの)は区に移管する。
- 7 国道、府県道、復興都市計画街路、区画整理施行地区内街路及び進駐軍要請による街路を除く、幅員が22米未満の道路の築造を区長に委任する。
- 8 災害道路、河川、橋梁及び公園の復旧を区長に委任する。
- 9 焼跡整理については近く区域を指定して区長に委任する。
- 10 幅員22米未満の補助線の街路樹の管理は区長に委任する。

## ◆区長と議会の連携

昭和22(1947)年4月30日の区会議員選挙後、5月26日から6月5日の間に各区の初議会が開かれます。各区の議員は、自治権拡充について具申書を提出している22区長協議会の動きに強い関心を持ち、成り行きを見守っていました。

議会成立後、各区は直ちに自治権拡充委員会を発足させていましたが、同年7月12日、文京区役所で22区議会の委員長が集まり、「自治権拡充委員会委員長会」が初めて開かれます。そこでは、特別区の財政権確立について討議が行われました。続く24日には「東京都二十二区自治権拡充連合委員会規約<sup>\*3</sup>」を定め、当面の緊急策として、特別区配付税条例<sup>\*4</sup>の改正について、都知事に陳情することを決議しています。

そうした折、区長会からの呼びかけに応じた議長会は自治権拡充委員会と一緒に、同年8月1日、練馬区の設置を待つて特別区協議会にそれぞれの事務局を置き、特別区長会と互いに連携して運動を強力に推し進めることにしました。このとき、呼びかけに応じて特別区協議会に集結したその他の議決機関の連合会議体は、総務委員長会、財政委員長会、経済委員長会、民生厚生委員長会でした。このため特別区協議会は、8月22日に専任の事務局長と書記を採用するなど事務局の強化を図っています。

同年10月14日、23区長協議会は、特別区税条例、特別区配付税条例の改正を求め、財政制度確立に関する具申書<sup>\*5</sup>を都知事に提出するかたわら、特別区に対する地方税法上の制約の撤廃について関係官庁に陳情を行います<sup>\*6</sup>。

**\*3 東京都二十二区自治権拡充連合委員会規約（『北区議会史』より抜粋）**

**第1条** 本会の名称は東京都二十二区自治権拡充連合委員会と称する。

**第2条** 本会は、東京都二十二区自治権拡充に関する委員会の委員長を以て組織する。

第3条 本会の事務所は、当分の間文京区役所に置く。

第4条 本会は、地方自治法に基く特別区制定の精神に鑑み、区の自治権拡充の内容を検討し、関係向と緊密なる連繫を保持して、速に完全なる自治権の獲得を期することを目的とする。  
以下第13条まで省略

**\*4 配付税方式による都区財政調整制度** 特別区は地方自治法により市と同格の位置づけとされましたが、一方で事務や財政の面では一貫して都の統制下に置かれていました。財政面については、都が条例で特別区の税を定め、また各区における格差を解消するために、都税の一定割合を各区の課税力や財政需要等を基準に配分する配付税方式がとられていました。また、この配付率は東京都特別区配付税条例により定められ、都が決定権を一方的に有していました。

#### **\*5 財政制度確立に関する具申書の要旨**

1 特別区税条例の改正（①自動車税、電話加入権税、不動産取得税に特別区附加税を認めること。②広告税を特別区に移譲すること。③特別行為税、商品切手発行税、動力機税、営業用ミシン税、同タイプライター税、借地権税、同取得税、余裕住宅税を法定外独立税として徴収し得る様にする。④特別区民税の平均課税額を市相当額とすること。⑤家屋税率を各区均一とすること。）

2 特別区配付税条例の改正（①配付税の財源に営業税、法人都民税、遊興飲食税中市町村税相当分及び大都市配付税の全額を充当すること。②配付税は還付金、補給金の2種とし、還付金は営業税、法人都民税及び遊興税（以上市町村附課税相当分）の3分の1を徴収区に、補給金は前記3税の残額即ち3分の2の額及び大都市分与税全額は概ね従来の配付税方式によって各区に補給すること。）

**\*6 財政制度確立に関する具申書の背景** 当時の都区間のようすをまとめた都政通信社発行『特別区―都区調整の十年―』に次の記事があります。

（5月16日の区長協議会具申に対する都の回答は）「前進を示したものとはいえず、区側に満足を与えることはでき

なかった。特に交付金で賄っている各区の財政実情は、人件費を支払えば何も事業はできず、これでは公選区長の看板が泣くと、財源について都の特別考慮を要望し、議長会等では交付予算の無条件返上の議さえ出で、都区の間に相当険しい空気が醸し出され、昭和22年10月14日、区長協議会は財政上の自主権獲得について「…」要請を知事あて行うに至った。」

### ◆自治権拡充議員大会

そして同年12月10日、この具申事項の即時実現を要求する自治権拡充議員大会が千代田区役所で開かれます。大会は、左の宣言と併せて決議案<sup>\*7</sup>を採決し、都知事・都議会議長に直接手渡します。

### 宣言

新憲法下日本民主行政の確立は地方分権の徹底と地方自治の円満なる発展にありと信ず。現下首都行政の実情は時代の趨勢<sup>すうせい</sup>に拘<sup>か</sup>わらず極端なる中央集権制に踟躕<sup>きよくせき</sup>し旧態依然何等革新せられるところなし。今や都行政は財政の逼迫<sup>ひつぱく</sup>と膨大機構とによる半身不随性を露呈し停滞その極に達す。仍て我等は断乎<sup>だんこ</sup>現都行政の中央集権を打破し特別区の自治権を拡充強化し以て各区の創意と自主性<sup>しゅしやう</sup>とを伸暢<sup>しんちやう</sup>し清新潑刺<sup>はつらつ</sup>たる首都行政の建設に邁進<sup>まいしん</sup>せむことを期す。

右宣言す

昭和22年12月10日

東京都二十三区自治権拡充議員大会

### 昭和20(1945)年

- 10月 麹町区会意見書
- 11月 自治革新連盟結成  
(区会議長)

### 昭和21(1946)年

- 2月 区制改革案要綱案作成  
(35区区長協議会)
- 7月 自治権拡張の見解発表  
(35区区長協議会)

### 昭和22(1947)年

- 4月 第1回統一地方首长選挙  
第1回統一地方議会議員  
選挙
- 5月 特別区協議会設立、特別  
区長会設置(22区長協議  
会)  
特別区誕生(地方自治法  
施行)  
都に自治権拡充に関する  
具申書提出(22区長協議  
会)
- 7月 東京都二十二区自治権拡  
充連合委員会規約策定
- 10月 都に財政制度確立に関す  
る具申書提出
- 12月 二十三区自治権拡充議員  
大会開催

こうした区側の動きを契機に、特別区の自治権拡充運動は新たな段階を迎えることになります。

### \*7 大会決議 この大会では次の五つの事項が決議されました。

- ① 特別区に対し、独立税は勿論市町村並の都税附加税を認め、戦時的財政制度たる交付金制はこれを撤廃し各区の財政自主権を確立すべし。
- ② 水道、交通、港湾事業等が統一的に実施を要する事業を除き、他は挙げて特別区に移譲を断行し、各区の創意と自主性に委すべし。
- ③ 右に従い大量の都吏員を特別区に配置転換を断行し、事務事業の活発なる遂行に当たらすべし。
- ④ 特別区行政に携わる吏員は総て区吏員となし、本然の自治吏僚体制を確立すべし。
- ⑤ 地方自治法第282条、地方税法第85条の10等、特別区の自治権を制約する法令及び都条例はこれを撤廃すべし。

## 二 協議から紛争へ

自治権拡充議員大会を受け、ようやく特別区と都の協議がはじまりますが、なかなか進展がみられないなか、特別区は運動の進め方を強化する一方で、財政の問題に運動の比重を移していきます。特別区から国への働きかけの結果、都に勧告がなされ、ようやく協議の場の設置にいたり、特別区と都のほかに中立的な第三者を加えて会合を重ねました。しかし、特別区と都の溝はいつこうに埋まらないまま、新たな対立点も加わり、やがて紛争と評されるような事態へと展開していきます。

### 二・一 都区間協議の開始

特別区と都の初めての協議は、これといった成果のないまま終了してしまっています。特別区のうちでは、個別に活動していた関係団体が集まり、合同会を結成するなどして体制を整備し、運動を強化させます。

## ◆最初の協議

都議會は、昭和22（1947）年12月10日に特別区から自治権拡充議員大会の決議文を受け取ると、半月ほどした12月27日になって、その審議をするにあたり、意図するところをよく知りたいので具体的に理由がわかる説明を示してほしいと、議長から特別区協議会に依頼しました。これを受け特別区協議会では、さっそく説明書の作成にかかり、年あけ早々の昭和23（1948）年1月13日には、先に知事に渡した財政制度確立を求める具申書も添えて、詳細な説明書<sup>\*</sup>を議長に提出しました。

都議會のなかだちが実り、特別区の要望に対応するため、特別区と都のそれぞれから代表を出して協議を行うことになりました。「都区行政調整協議会」と呼ばれるもので、40名の委員（特別区側は区長6名と区議會の代表12名、都側は知事・部局長と都議會の代表22名）と25名の幹事（特別区側は助役の代表14名、都側は課長11名）で構成されました。同年3月3日に発足してからおよそ5か月の間、六つの分科会に分かれて協議を行い、7月31日に協定を結び、10月には解散しています。両者の一致をみて協定にまでいたったのは、特別区に移管する事項10件と区長に委任する事項8件の合計18件<sup>\*2</sup>にとどまり、特別区が望んでいたのとは程遠く、不満と失望を残す内容でした。

<sup>\*</sup>1 決議文の説明書 都議會に宛てた「東京都二十三区自治権拡充議員大会決議文説明書」では、特別区自治の前提を述べたあと、財政、事務事業、職員の配置転換、人事、自治権の5項目について説明を加えています。まず、

特別区の財源は、区税32%、都交付金55%、その他13%という状況であり、戦時中の旧都制に由来する「交付金制度を撤廃し自主性をもつ区税制度の制定により特別区の財政制度を確立」するよう主張します。事務事業の委譲については、「都は戦時立法たる都制では基本自治団体として府県であり而も市町村であつたのです。然し新地方自治法では都は市制的性格を失つて特別区が基本自治団体として各般の法令の適用を受けることに分権せられたのであります」と原則を語り、「区に分権することにより能率的運営が期待せられ又都民に手近い区において実施することがより民主化された現実即応の行政が行い得られ而もそこに各区の創意による自治の精華が発揮せらるべきを吾々は強く確信し主張する」とします。そして、職員の配置状況をみると、「可成り都に厚く第一線たる区に薄い傾向を痛感し」、職員の配置転換を強調したと述べます。また、人事に関して、「都は区の吏員をして総べて都吏員たるの変則を敢えて為しつゝある」現状を訴え、「公選区長の下、一体的活動を為す名実共に備わる区独自の自治吏員組織を持つてこそ初めて区の責任行政の完遂が期せられることを確信」と明言します。さらに、自治権の項では、特に「地方自治法に要求せざるところの事前協議を要求」する都条例の撤廃を求めています（昭和22年条例第40号東京都特別区事務に関する条例）。このような制約は、「区の自治権に干渉し区の権義を傷ける全く時代錯誤の措置なりと断ぜざるを得」ず、「内務省を解体し監督行政を廃し地方自治の伸暢をもつて民主行政の発展を期待するとき吾等の到底納得し得られざるところであつたのです。

## \* 2 18の協定事項

【区に移管する事項】①区に在職する職員の人事（ただし組合との協定の成立のあと）、②区に移譲する事務事業に係る所有財産、③農地委員会関係、④小中学校々舎建設、⑤精神病者の監護、⑥行旅病人及び行旅死亡人の取扱、⑦中小公園（面積3万坪未満で主として区内住民が利用するもの）、⑧中小緑地（面積5万坪未満で主として区内住民が利用するもの）、⑨浴場建設、⑩街路照明

【区長に委任する事項】①児童福祉法第22条乃至第24条及び第56条第1項に規定する事務、②図書館職員の任免（中央図書館を除く）、③都営図書館の管理、④幼稚園・学校の視察指導及び監督、⑤私立幼稚園・各種学校の設置・廃止・監督の一部、⑥在来下水渠の築造の一部、⑦簡易木橋の築造、⑧高潮防禦工事の一部

## ◆都知事の思惑

分科会で協議が行われている間、これとは別に、3月には昭和23年度予算編成をめぐり特別区と都の間で折衝が行われました。前年の暮れに都知事が「来年度予算に区の要望を取り入れる」と約束したことなどを受けてのものでしたが、実際のところ都は一方的に前年度予算を踏襲したため、不誠意な態度だ、と特別区のほうでは不満を訴え、険悪な空気が漂いました。また、事務の委譲などの協議がなかなか捗<sup>はかど</sup>らないことに対して、6月10日に議長会では都知事不信任の声が上がったりもしました。

そのようななか、6月22日に都知事は幹事区長と会談をし、三つの基本方針を決めています。これに従えば、8月1日を期して職員の身分が切り替わり（人事権の委譲）、市と全く同列の自治活動ができることを原則に財政的な裏付措置がなされ（財政自主権の確立）、



### 都区の有機的一体性

都知事の三基本方針のなかに「都区の有機的一体性」という記述があります。この「一体性」という言葉は、その時々にはいろいろな修飾語を伴いながら、戦後の特別区と都に関する国会の議論や法令類、言説などあらゆるところで、いまにいたるまで連綿として使われてきています。

そうしたなか、時代は下がつて、特別区長会から諮問を受けた特別区政調査会（会長：辻<sup>つじ</sup>清<sup>きよ</sup>明<sup>めい</sup>東京大学教授）は、特別区人事行政の改革の答申（昭和53（1978）年）において、「都区一体の人事運営のなかで醸成されてきた惰性的な一体性から、大都市東京の自治を分担する各区の自主的な連帯性へ向かう」道筋を示しました。

この答申の考え方は、一体性からの脱却と連携を軸とした新たな自治システムの構築を提唱する特別区制度調査会（会長：大森<sup>おおもり</sup> 彌<sup>わたる</sup> 東京大学名誉教授）の報告<sup>\*</sup>へと引き継がれています。

\* 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』（平成19（2007）年）

都区の有機的・一体性のため真に必要なものを除き可能な限り特別区に事務移管が行われる（事務事業の委譲）はずでした。

ところが、三つの基本方針は実現されないばかりか、締結された協定への不満に加え、協議や都知事の方針と前後して、特別区の事務となっていた保健衛生、道路清掃、保育園などがあいついで都に吸収されていくという事態が進み、特別区側の感情はますます刺激され、都知事への懐疑の念はつのるのでした。

### ◆運動の強化

特別区側の運動の拠点である特別区協議会では、初代事務局長田邊軍太郎<sup>たなべぐんたろう</sup>が、昭和23（1948）年12月20日に病気のため退職し、事務局長不在となりました。そこで、事務局の強化を図って人選を進め、1か月余りたった昭和24（1949）年1月24日には、浅井幸



#### 浅井幸七事務局長

明治36（1903）年に生まれ、平成3（1991）年に没しました。

石川県出身。大正10（1921）年に東京市に入ります。京橋区役所をスタートに財務局、職員共済組合を歴任し、昭和18（1943）年の東京都の設置に伴い東京都事務官となりますが、同年12月に職を辞し、昭和19（1944）年1月から日立航空機に移り終戦を迎えます。その後、民間会社を経て昭和23（1948）年1月から1年間の東京市政調査会勤務ののち、特別区協議会事務局長に着任しました。



事務局長として特別区自治権拡充運動の推進に尽力する一方、昭和44（1969）年から昭和51（1976）年にかけて『特別区政の変遷』の編集・執筆に携わりました。これは全25巻（総括篇10巻、総括篇資料4巻、行政篇10巻、連合篇1巻）からなる記録集で、特別区を知るための不可欠な資料になっています。

七<sup>しち</sup>が招かれ、第二代目の事務局長に就任しました。ここに浅井事務局長の時代が始まり、昭和48（1973）年に横田<sup>よこた</sup>政次<sup>まつぐ</sup>第三代事務局長に引き継ぐまで、25年近くにわたって特別区の自治権拡充運動を支援していくのでした。

この間の都の対応や動きに不満が鬱積<sup>うっせき</sup>するなか、昭和24（1949）年5月16日開催の区長会では、「都は非民主的で全体統制に傾いている」、「非民主的な都政を焼直す必要がある」、「区長を侮辱するものはなはだしく、知事の頑迷を反省させ猛省を必要とする」など、激しい意見が続出しました。それと同時に、都を責めるだけではなく、われわれの行くべき道を制度的・法規的に研究する必要があるとの見解も述べられています。そして、議長会とも図り運動を強め意見を発表していこうとなりました。翌月の6月3日の議長会では、区長会、議長会、自治権拡充委員長会が一体となり、運動を強力に推進することを決定しています。

こうして、「戦線統一」に向かい、その年の9月27日に区長会、議長会、自治権拡充委員長会、財政委員長会の役員が合同会を開催したあと、翌10月24日には、四つの会の全員が集まり、四者合同会として運動を強化していくことになりました。

## 二・二 運動の転換と拡大

特別区は、自治権拡充を求めて都と協議を重ねてきましたが、事態の進展はいっこうに見込めないため、運動の焦点を財政権の確立に絞るとともに、都によらず国のほうに直接働きかける方針へと転換し、地域を拠点に活発な運動を展開していきます。

### ◆運動方針の特化と転換

運動体制の整備を進めているさなかの昭和24（1949）年5月に、自治体の税収入の増加を図るため、<sup>\*1</sup>地方税法の改正（48頁参照）がありました。5月7日から衆議院の委員会では審議が始まり、5月26日に参議院の本会議で採決の上、可決されています。

国会の審議のようすをうかがいながら、区長会では、特別区の税収の増加分をさっそく試算すると、5月24日には都に対して、昭和24年度の補正予算で対応するよう要望書を提出しました。議長会もこれに同調し、途中から自治権拡充委員長会も加わり、5月24日から7月13日にかけて、それぞれの会ごとにあるいは合同で、都知事と副知事に直接要請すること9回にも及びましたが、満足のいく成果は得ら



## 地方税法の改正

昭和24（1949）年の地方税法の改正にあたり（昭和24年5月31日法律第169号）、国務大臣は次のように述べています。

「再び地方団体の財源は窮迫を告げて参り、地方団体の7割までが、あえて標準賦課率を越えて増税を行い、あるいは幾多の法定外独立税を創設して、その必要財源の確保に努めているのでありますが、なお相当数の地方団体におきましては、昭和23年度の決算において収支の均衡を保持しがたい情勢にあるのであります。このような情勢に対処して、可及的に税収入の増加をはかりますとともに、経済九原則の線に沿い徴税確保の措置を講ずる等のため、現行地方税制度に必要な改正を加えることとしたのであります。本改正法律案の内容は2点からなつております。すなわちその第一は、住民税、地租、家屋税等現行税目の若干に対しまして、賦課率の引上げ等所要の変更を加えたことであります。第二は、税収入の確保及び租税徴収権の強化をはかるため、所要の改正を加えたことであります。」

大臣の説明のなかで例として挙げている主要な3つの税目のうち、地租と家屋税は当時は道府県税とされ、住民税のほうは、道府県民税と市町村民税からなり、標準賦課額はそれぞれ450円、合計900円でした。ところが、東京都の特別区の地域では、3税ともに都税とされ、東京都条例で特別区民税を定めることとなっていて、当時は都民税が587円であるのに対して特別区民税は313円でした。

住民税の引き上げについて大臣はこう説明します。

「住民税は、地方財政収入を確保するとともに、自治の基本である負担分任の精神を税制の上に顕現<sup>けんげん</sup>することをその本来の性格とするものでありますが、以上述べました地方財政の現況、物価騰貴に伴う住民所得の変動等の事情にかんがみまして、その納税義務者一人当りの平均賦課額を府県民税及び市町村民税を合せ、現行の900円から1450円に増加することとしたのであります。」

実際に改正法では、合計1450円のうち、道府県民税が700円、市町村民税が750円と規定されて、ともに大幅な増加になりました。しかし、特別区の地域では特例によって増加分はすべて都民税になってしまうのです。

れぬままに終わりました。

この要望活動も含め、特別区から都に、人事権や財政権の確立、事務の委譲、施設の移管などの要請を繰り返し行ってきましたが、結果的にはみるべきものはなく、都は不誠意な対応に終始しているように受け取れるのです。ここにいたり、特別区が目指すことを実現するには、財政権の確立が優先課題である、要は財政権の確立に尽きる、との認識に達しました。そこで、財政権に関しては法令上不可能と一点張りの都を越え、政府と国会を中心に法令改正を求め要請活動をしていくことになります。

**\*1 旧地方税法の桎梏** 現行の地方税法ができたのは昭和25（1950）年であって、それまでの間は、昭和15（1940）年に制定された旧地方税法（昭和15年3月29日法律第60号）が戦前から引き続き適用されてきました。この旧地方税法は、昭和18（1943）年の東京都の設置の際に改正され、「東京都の区の存する区域」という言葉などを含む特例規定が加えられました（「東京都制」昭和18年6月1日法律第89号、第85条の2～10）。戦後の昭和21（1946）年の改正では、やがて新生特別区が廃止を要求することになる次の二つの条文がさらに加えられています（昭和21年9月1日法律第16号）。

第85条の11 東京都の区は東京都条例の定むる所に依りその区域内において東京都の課することを得る税の全部又は一部を区税として課することを得

② 前項の東京都条例に付ては内務大臣の許可を受くべし

第85条の12 東京都の区は前条第1項の外別に税目を起して独立税を課することを得

② 前項の独立税の新設及変更に付ては東京都の同意並に内務大臣及大蔵大臣の許可を受くべし

昭和22（1947）年にはいり日本国憲法と地方自治法の施行が近づくなか、再び地方税法の改正があり、「区」を「特別区」と改めるとあわせ、条番号がそれぞれ第85条の10、第85条の11とずれました（昭和22年3月31日法律

第32号)。その後、昭和23(1948)年には地方税法の全部改正があり(昭和23年7月7日法律第110号)、それぞれの条番号が第130条と第131条に変更され、ともに第2項が改変されましたが、第1項のほうはどちらも同じ内容を踏襲したままでした。そして、昭和25(1950)年に新しい地方税法が成立しても(昭和25年7月31日法律第226号)、両条文の内容は第736条として引き継がれていきます。

### ◆米国使節団の来日

同じ頃、アメリカの高名な経済学者が東京に到着しました。連合国軍最高司令官(SCAP)マッカーサー元帥に招かれたコロンビア大学のシャープ教授です。税制使節団(Tax Mission)の団長となったシャープは昭和24(1949)年5月10日に来日し、それと前後してメンバー6名が随時加わりながら、4か月ほど精力的に日本の税制を調査しました。そして、はやくも、8月27日付けシャープ署名の序文とともに報告書がまとめられます。『シャープ使節団日本税制報告書』／Report on Japanese Taxation by the Shoup Missionと題する



### 英文と和訳文

シャープは報告書の序文の最後にこう記しました。

「日本語の訳文は、原文の最終的修正が行われている最中に、極端な時間の制限のもとになされたものである。対照上相違が生じた場合は、英文によるべきである。」

“The Japanese translation was made under severe limitations of time, while the English text was undergoing some last-minute revisions. In the event that any discrepancy is found, the English text should be the one used.”

この部分をみるだけでも、英文と和文との間に、意図したか否かにかかわらず、巧みな訳による微妙なずれが認められます。シャープの報告書を語る際には、シャープ自身の指摘に従って、正文(英文)の参照が不可欠でしょう。

報告書は、発行と日付をGeneral Headquarters/Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949とする4巻構成のもので、英文と和訳（縦書き）が見開きで掲載されています。

日本の税制についての包括的な報告書のなかでは、地方税に関する検討をするばかりでなく、地方財政や地方自治に関して第2章をあて、あるいは付録（Appendix）を設けて議論を展開するなどして、付録のところでは基礎的な自治体優先の原則と呼ばれるものも述べられています。報告書の第2章で、次のように基本認識を示します。「われわれの改革案は二つの事実から出発している。第一は、地方自治ということは、占領軍及び日本政府の究極目的の一つとして宣言されている事実である。第二に、現在のところ、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことはきわめて困難である、という事実である。」<sup>\*4</sup>

シャウプ一行は、報告書作成にあたり、日本の関係者と会って意見交換することにスケジュールを費やし、東京を起点に関西に向かい、その後東北、北海道、北陸、九州など各地をめぐるしました。財政や税をめぐる都と交渉を繰り返しつつ、国に向けた運動に転換しようとしていた特別区にとって、まさに、こうしたシャウプ使節団の活動は、大いに注目すべきものと映ったのでした。

\*2 基礎的な自治体優先の原則 シャウプの報告書では、基礎的な自治体優先の原則と呼ばれるものを以下のよ

うに記述しています。まず、訳文です。

「地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引受けることになるであろう。」(付録A)

50 頁のコラムにあるとおり、シャープは英文のほうをよるべき正式のテキストとしていますので、それとあわせて意図する内容を正確に読み取る必要があります。

“In the interests of local autonomy each function would be given to the lowest appropriate level of government. Municipalities would have first priority in the sense that no function would be given to the prefecture or national government which could be performed adequately by municipalities. The prefecture would be given second priority, and the national government would assume only those functions which cannot be administered effectively under local direction.” (Appendix A)

和文と英文を比べると、例えば、英文の municipalities を「市区町村」と訳さず、特別区を除いて「市町村」としているのに気づくでしょう。また、government には行政機関の訳があてられています。

### \*3 報告書第2章の認識 本文で引用した報告書第2章の英語正文は次のようになります。

“Our suggestions for change are based on two facts. The first fact is that local autonomy is one of the announced goals of the Occupation and of the Japanese government. The second fact is that local autonomy is far from being fully achieved at the present moment, and has little chance of being achieved unless the fiscal powers of the local governments are strengthened, including a more equal division of power among the richer and poorer areas.” (Chapter 2)

\*4 シャープの手紙 のちに、シャープが吉田茂に宛てた書簡には、次のような指摘がありました。「国家公務員のなかには、地方自治の原則と実践に反対し、地方歳入の必要額を得られないリスクの問題に地方税制の議論を

偏らせることによって、間接的に地方自治を抑圧しているものがある。」

### ◆要請文の作成

さて、特別区側は、新たな運動方針にそって、政府と国会、さらにシャウプ使節団に向け、財政自主権を確立するよう働きかけるため、要請文の作成に取りかかりました。

はじめに、ちょうど活動中のシャウプ使節団に宛てた文書を作り、昭和24（1949）年7月16日の区長会で決定します。望むことは二つです。地方税法を改正して、一つは、特別区に市町村と同様の課税権を附与すること、もう一つは、特別区間の税収の不均衡を調整するしくみを設けることです。この要請にあたり、特別区の沿革や



### 特別区と都の関係

要請書の決定版では、地方自治法ができたことにより特別区と都の関係が変わったにもかかわらず、地方税法はいまなお旧体制のときのままとどまり、新たな「関係を全く無視した法制で甚しい矛盾撞着である」と訴えました。その際に、注釈の形式で、この関係変化を示すエビデンスとして、第92回帝国議会における所管大臣の地方自治法提案理由説明の一部を次のように引用しています。

「この法律に定めた主な事項で特に現行法に改正を加えた点について、第一は総則事項であります。即ち地方公共団体を二種に分ちまして、都道府県及び市町村を普通地方公共団体として規定を設けると共に、特別市、特別区、組合等の団体を特別地方公共団体として規定し、東京都につきましては、区はこれを特別区として、原則として市と同一の権能を認め、これと共に東京都は、基礎的地方公共団体でなく、道府県と同様に市区町村を包括する複合的地方公共団体としたのであります。」

この引用部分は、地方自治法案の審議にあたり、昭和22（1947）年3月17日の衆議院本会議で行われた国務大臣の提案理由説明のなかにあるものです。『改正地方制度資料 第二部』の該当するところと対照しますと、こまかな言い回しに相違は認められますが、用語や内容は同じです。

地位から説き起こし、何枚もの数値表を添えて税財政の実態を説明してから、要請の趣旨に及びます。新憲法のもと、地方自治法によって「区は特別区として名実共に自治体たるの地位を与えられ」、「市と同様の権能を附与せられた」にもかかわらず、地方税法は、「第1条に規定する『地方団体』に特別区を含めず」にその対象外とした上で、「市町村が課することのできる税のすべてを都税として都で課することができると定め、特別区がこれを課する場合には都の条例の定めるところに従わねばならず、又別に税目を起す場合も都の同意を得なければならない」と不条理な現状を訴え、地方自治法の精神に則り、地方税法第1条を改正して特別区に対して市町村と同様の課税権を附与することを求めています。また、「財源に恵まれた区と然らざる区とに相当の距離があるので共存共栄のため財政の調整が必要」となり、「税の一部は都において徴収しこれを財源として各区に配分しその財政の調整をはかる制度を地方税法上規定」するよう要望しました。

続いて、シャウプ報告書の発表のあと、9月22日の区長会で、政府と国会に対して五つの要請項目からなる簡潔な文書の決定をしますが、最終的には、はじめの文書ともあわせて整理と増補を行い、10月17日の四者役員合同会及び10月24日の四者全員合同会で決定版の作成にいたします。「米国税制調査団の勧告したる市町村財政強化の線に従い」とシャウプ報告にも言及した上で、要請項目を四つにまとめ、いずれも法で明確に定めることを求めました。<sup>\*5</sup> 4項目のうち二つは課税権と財政調整に該当し、シャウプ使節団宛てのものと同じ趣旨です。これに、特別区が連合して負担する経費の項目と、都区関係者で

構成する委員会の設置の項目が加わっています。前者は、警察消防や「都が行う機動性、一様性及び大規模的な事務」に関する経費について、「必要なる限度内において特別区の同意を得て都条例の定めるところにより特別区税の一部を都税として都が徴収することはやむを得ないものとして容認する」ものです。

後者は、「都区関係者が充分協議の上双方納得のいく妥結点を見出し、民主的に解決」するための場として設けるものです。

**\*5 決定版の4項目** 四者合同で決定した要請書決定版の4項目は次のとおりです。

- 1 特別区に対して市町村同様の課税権を附与すること。
- 2 特別区相互間における財政調整については、第4項の方法により特別区の同意を得て、東京都条例をもって政府の一般平衡交付金に準ずる制度を設け、特別区税の一部を東京都税として賦課徴収し得ること。
- 3 警察消防等の如く、特別区が連合して負担に任ずべき経費についても、東京都は第2項同様特別区税の一部を東京都税として賦課徴収し得ること。
- 4 右第2項及び第3項の各東京都条例の設定については、地方財政委員会に準じ、都区関係者をもって構成する委員会を設けその議決を



### 特別区財政の実態

大田区議会は、昭和24（1949）年9月21日、「特別区大田区に市制を施行し大田市として発足すべき」という市制施行決議を満場一致で行いました。そのときの『東京都大田市制施行要請書』には、都による特別区に対する財政権の束縛を、次のように記しています。

「卑近なる例を以て示すならば、それは長良川の鵜飼と同様で『鵜（大田区）が懸命に魚（税金）を取る、それを鵜匠（東京都）が巧みに取り上げてピク（都の金庫）の中に入れる、そして鵜（大田区）には僅かな餌（区予算）を与える』これが今日の東京都と大田区の間における財政の実態であります。」

経べきこと。

### ◆要請活動

国に向けた要請書に先行して、急ぎシャウプ使節団に宛てた要請書をまとめた区長会は、さつそく10日後の7月26日に要請活動を行っています。

四者合同による要請書決定版が確定する前の9月末から10月初めにかけて、区長会は衆参両院の地方行政委員会<sup>\*6</sup>などに、議長会は衆議院議長などに要請活動を実施しました。決定版が定まると、10月の後半には、四者それぞれあるいは四者合同で、国の各方面に対して、連日のように要請活動と説明会の開催を行います。

その後頻度は減少しますが、活動は12月ま



### 区長の感慨

昭和24（1949）年10月21日、国会関係者への四者代表による説明会の際に、千代田区長の村瀬清<sup>むらせきよし</sup>氏は、自らの体験をもとに特別区の実情を語り、感慨を述べています。

「巨大都市は基本的な行政が出来るか、また、住民の意思を盛った行政が出来るかと、疑問を持っていた。都に在職時代、任命区長を勤めたが無味乾燥で区民の意思を反映できなかった。民選区長となり、区民は自治意識を持っていることを知った。区には70年の歴史があるから区民感情を持っている。それを知った。

地方自治法の施行により、特別区は原則として一般市と同様な権能を与えられたので、期待して民選区長となったが、内容は空、財政権はゼロである。地方自治法で特別区を認めたが、地方税法では認めていない。

現状は都が予算を作るのを待って、それを貰い、区議会にかけて決めている。実際は行政区で、これほど国民を欺瞞<sup>きまん</sup>したことはない。区税として、意味をなさない四附加税のほか、自転車税等僅かなものが認められているに過ぎない。抱負経緯をもって出たが何も出来ない。区民に申し訳がない。」

で続きました。

\*6 地方行政委員会委員長の発言 衆議院地方行政委員会の中島守利委員長は、特別区からの要請活動を受けたときに、次のような発言をしています。

「財政権・人事権のない自治はあり得ない。」「警察法の改正は、日本全体、自治体警察をもつて行く考えでいる。一家の主人が一家を取締る権限がなくては治まらない。民主主義政治は、大きくてはダメ。区でやれば政治意識も発達する。」(昭和24(1949)年10月3日区長会による要請時)

「自治の本義からいって、区がやるべき仕事でも、都でやった方が経済的で、かつ、住民の便になるものは、区の希望によって都が行なうというふうにやるべきだ。」「都は府県で、区は自治体の単位である。しかし、つながっているので共通な仕事は組合でやる方法もある」(昭和24(1949)年10月21日四者代表による説明会)

#### ◆チラシ「区民の皆さん」

活発に各方面への要請活動を行った10月に対して、11月の状況をみると、21日の区長会代表による地方自治庁向けの説明会と、26日の区長会による民自党幹事長への要請しか行っていない。この月には、要請活動とは別に、四者合同で大規模な区民大会を実施していたのです。

10月31日の四者役員合同会で区民大会開催案を作成し、11月7日の四者全員合同会で決定しました。

この区民大会は、共通の要綱、宣言、決議、ポスター、チラシなどをもとに、区ごとに開催する形式で、名称は「東京都○○区自主的財政権確立期成区民大会」とし、11月16日を中心に20日までに実施することになりました。さらに、11月30日には、23区連合で「二十三特別区財政自主権確立期成大会」と銘打

ち、国から地域まで広く関係者を集め、千代田区の永田町小学校で開催しています。

共通で作成されたチラシ「区民の皆さん」は、当時の特別区のようなすを実感をこめて伝えていきますので、その全文を掲載します。このチラシと同じ内容が、区民大会に前後して13日から17日まで、PR放送で流されてもいます。

## 区民の皆さん

皆さんの住んでいられる区は、人口10万乃至40万の大区域に統合せられ、一昨年5月新憲法実施のときから市と同等の資格を持つようになりました。それまでは、区民の福祉を増進するような仕事を、自分達区民の手で行う資格がなかったのですが、それが自由にできる建前になりました。

ところが、実際にはどうでしょう。区ではそんな仕事をしていません。皆さんの日常生活にとって最も大切でまた常々一番頭をなやましている仕事、たとえば、学校の施設・道路の修理・塵芥の清掃・焦土の整理・街路樹の手入等は皆さんに一番身近な区役所ではやれなくて都の責任になっているのです。殊に小中学校については区立であるにも拘わらず、区では硝子一枚入れるのにも都から財源をもらわなくては出来ないという有様です。そのために、P・T・Aなどにも大変ご迷惑をかけております。又、各区それぞれの実情にに応じてやらなくてはならない公園・図書館・住宅・浴場・託児所・授産場・質屋等の文化厚生施設も区ではやれなくて一律一体に都がやっています。そ

ういうわけなので、皆さんの日常生活に直接関係のある大切な仕事がテキパキと片づかなかったり、又皆さんの気持ちにピッタリ添うように出来ません。のみならず物事によつては区役所で用が片づかず都庁まで足をはこばねばならず、皆さんの労力と経済的損失は莫大なものです。

それでは何故こんな不合理が行われているのでしょうか。それは結局区にこれらを経営する財源が与えられていないからです。市には市税、町村には町村税という税金があつてこれによつて市民や町村民の生活がゆたかになるような色々な仕事をしています。区は市と同じ資格をもちましたが、肝腎のこの税金についてはまだ市と同じに扱ってもらえないのです。市と同じに扱ってもらえるとその税金はこれまで都にはいつていたものが区税として区にはいり、前に述べたような区内の色々な仕事が発に片づくようになります。

自分達周囲のことは、自分達の負担と責任においてやる。これが自治なのです。

しかし、肝腎の税金のことを決めている法律は、昔のままなのです。そのために、区は自分で活動するのに十分な資金をもつことができません。区長の名で皆さんから頂いている税金の9割以上は都税であつて区税は1割にも当りません。こんな不合理なことはありません。

わが国の税金のことをきめている法律は、先般来朝されましたシャウ博士の勧告によつて近く改められることになりましたが、その際にはこの不合理な法律を是正して都に集中している税を出来るだけ区税に引き直すよう、更に行政責任の所在を明らかにし、混乱から来る冗費を省き、皆さん

の税負担が軽減されるよう、又いままで二十三区の財政の調整は都だけでやっていましたが、これからは二十三区の意見も容れてもらえるよう、目下二十三区が一緒になって政府と国会と都に対してお願いしています。この願いが通りますよう、そして皆さんの税金が区内の仕事に有効且適切に活用せられるよう、又区内の政治が実際に区民の皆さんの意思にかなって活発に行われるよう、皆さんのご協力をお願いします。

昭和24年11月

東京都二十三各区議会  
東京都二十三各区役所

**\*7 大会決議** 区ことに開催した区民大会の決議と11月30日開催の連合大会の決議は、前者が5項目に対し、後者は6項目と差はありますが、第5項として関係法令への明記を求める1項が加わったため、ほかの5項目は同じ文面です。ここでは連合大会の決議を掲載します。

#### 大会決議

- 1 特別区に対して、市町村同様の課税権を附与すべし。
- 2 特別区相互間における財政の調整については、第4項の方法により、特別区の同意を得て、東京都条例をもって、政府の一般平衡交付金に準ずる制度を設け、特別区税の一部を東京都税として賦課徴収し得ることなすべし。
- 3 警察・消防等の如く、特別区が連合して負担に任ずべき経費についても、東京都は前項同様、特別区税の一部を東京都税として賦課徴収し得ることとなすべし。
- 4 右第2項及び第3項の各東京都条例の設定については、地方財政委員会に準じ、都区関係者をもって構成する委員会を設け、その議決を経べきこととなすべし。

5 右第2項乃至第4項は、関係法令に明定すべし。

6 東京都が行う事務は、その機能が機動性一様性を有するもの、又は、大規模的なものに局限し、他の第一線の事務は、挙げて特別区の自治活動に委譲すべし。  
右決議す。

昭和24年11月30日

二十三特別区財政自主権確立期成大会

### ◆要請活動の拡大

国への要請に加えて、GHQに対する活動にも乗り出し、11月18日には千代田区長が、11月28日には四者代表が、それぞれ経済科学局（ESS）に要請を行いました。はやくも12月1日に経済科学局のアレン氏から呼び出しがあり、要望の内容からすると所管が違うので、民政局（GS）のほうへ行くようにとの指示がありました。あわせて、特別区の立場はよくわかる、都や自治庁で満足が得られないのなら、こうした事実を民政局は知っていたが、喜んで聴いてくれるだろうといったアドバイスを受けてきました。

さつそく4日後の12月5日には、四者代表と千代田区長とで民政局を訪れ、要請書を提出しました。民政局からの回答は、2か月後の昭和25（1950）年2月4日にありました。千代田区長が代表して民政局のホーカー氏に会い、特別区の現在の立場に同情する、できるだけ援助するなどの話を受けています。こうした活動を繰り返し広げていたところ、対象から外れた都のほうから、「特別区は水臭い」との苦言

が伝わってきました。そこで、都に対しても協力を求めることとなり、まず、11月7日に、四者代表が副知事と都議会議長に会いました。GHQへの要請をひとまず終えた12月6日、再び四者代表は副知事と都議会議長に面会し、区民大会決議、区議会決議、二十三区連合大会決議を渡しました。

12月12日から翌昭和25（1950）年1月14日にかけては、区長会と助役会が数回にわたり地方課長と打合せを行い、区長と区議会が同調しているのにあわせて、都知事と都議会も一緒になり、都区が歩調をそろえて検討し、国に対処していこうといったような話がなされました。

そして、1月16日になり、区長会と都知事が対面します。都知事からは、特別区の求める区税の法令化は条例でもやれると提言がありましたが、特別区側が改めて法令化を要求しますと、それならば都区から世話人を出し話し合えばよいと発言がありました。翌日の1月17日、区長会、議長会、自治権拡充委員長会の代表が知事に会い、特別区としては要請書どおりであって、それにそってお願いすると求めますと、都知事からは、代表を出して話し合いたいとの発言が再度なされています。さらに、2月6日には、四者そろって都知事に面会したところ、協議会を作って方針を決めたいが、都区だけでやるのではなく、第三者を加える必要がある、との見解を都知事が示しました。

#### ◆都知事発言の波紋

この1月から2月にかけての一連の会見のなかで、都と特別区の性格をめぐる都知事の発言が波紋を

呼びました。

特別区のほうでは、チラシ「区民の皆さん」にも端的にあらわれているように、特別区は市と同じで、基礎的な自治体だというのが基本的な認識です。1月16日に都知事と会見した際、同席した地方課長も「各区は市の性格を持っている」と述べています。ところが、その翌日の会談の席上、大田区長から「都の性格をどのように考えておられるか」と問われ、都知事は、「府県と市の中間的なものである」と答えました。すかさず千代田区長は、「特別区を市とみてほしい」と返しました。見解の食い違いはそのままに、この日は終わっています。

半月ほどたった2月2日、特別区側の代表が再び都知事と面会し、そのときに表明された都知事の見解が、紛糾を引き起こしました。「都は府県でありまた市町村である」と都知事から聞いたのです。すると特別区はどうなるのでしょうか。特別区は基礎的な自治体ではないと言うに等しく、それでは



### 都区の見解のずれ

昭和25（1950）年2月6日の都知事の釈明会見に対し、この年の11月に刊行された都政通信社『都区調整』では「原則論一致と区側氷解」と題して、区側は次のような受け取り方で都との基本的見解は一致したとしています。果たして本当に原則論は一致したのでしょうか。

「今迄知事の考えは都は府県でもなく、市でもないが、その両方の性格を備えた特殊なものだ、都は23区の区域においては市の性格をも併せもつものだとの見解をとっていたが、この会見では都においては、区が市の規定を適用される基礎的な公共団体であることの性格をハッキリ認めた。今迄特例的強調のためにこの原則がボケて喪失されている観はあったが、これは誤解であり、行き過ぎであったから訂正すると区側の見解に完全に一致し、共同歩調を確認した。」

特別区側の見解と根本から違うということで、知事として信用できないということになりました。

そこで、この事態を打開するため、2月6日の四者そろっての会見の場で、都知事のほうから、「私の表現がまずかったために誤解を招いた」と切り出し、釈明がありました。「都は複合的の地方公共団体であることはハッキリしている。次に都と23区の区域の点が問題になるが、特別区が基本であることは否定できない。ただ、法令により都にやらせているものがある。生活保護法、児童福祉法のように。それは都区の一体性を考えているからであり、この点特別区は市ではない。特別区という基本団体だと考えている。特例のみを強調したので問題を起こした。誤解なきように願いたい」、さらに、「皆さんは市と説明されたが、一体性の部分もあるという例外を強調しすぎた」と付け加えました。

その上で、特別区側から再確認の要請を受けて、①特別区は原則として基礎的市の性格がある、②特殊事情により例外はある、の2点を都知事が認め、この件は一応決着したことになりました。

### ◆新地方税法のゆくえ

財政権確立運動の目標の一つは、地方税法の改正を求めるものです。折しも、シャウプの報告を受け、戦前を引き継いだままの地方税法はいままさに面目を一新しようとしていて、新しい地方税法に向けた法律案の作成が進められていました。要請活動などの運動が功を奏して、地方自治庁と地方自治委員会<sup>\*8</sup>は、特別区に対して何らかの対応を迫られます。

昭和24（1949）年12月5日の地方税法第5次案には、特別区の要請の趣旨にそった内容が盛り込まれました。しかし、1か月ほどたった昭和25（1950）年1月7日の第8次案になると、はやくも後退がみられるのでした。

さっそく、1月16日の区長会で対応が協議されました。昨年相当運動をやったのに第8次案は後退していて、これでは運動は画餅<sup>がべい</sup>に帰し、旧来の線に落ち着いてしまうなど意見が続出し、区議会と連携しつつ、四者実行委員が緊密に連絡をとって地方自治庁に行こう、ということになりました。明日にもという発言のとおり、翌日の1月17日に四者代表が地方自治庁を訪れ、鈴木俊一<sup>すずきしゅんいち</sup>財政部長に面会します。その際には、第8次案は事務屋のものでまだ決まっていなかったが、都区以外の部分は大体あの線で来週中にまとまる見込みで、特別区については①現行の行き方、②要請の行き方、③都と区の税を法定（税目を分け合う）の三つの案が考えられる、などの話がありました。

そして1月20日に四者全員合同会を開催し、今後の対応を協議しました。現在は土壇場にきていること、第5次案から第8次案と後退したのには都側の意見が加わっていると思えること、都区の話合いがまとまれば自治庁と話し法令改正は容易であろうこと、などが報告され、原則論で行くか、都区で意見を交換して話しをつけるか、どのような運動を展開するか、と意見が求められます。

すると、要請書どおり行くべきだとの意見が続出して、原則論を貫くことになりました。さらに、都や政府を考えさせるために、都心において、街頭演説、デモ行進、情勢によつては座り込みをやり、強

く世論を喚起してはどうかと意見が出されると、死闘のほか道はなく、都、地方自治庁、国会に浸透させるため数寄屋橋周辺で連日演説をやるうとの案にそって、その場で街頭演説実施要綱を決定しました。すぐにも準備にかかり、プラカード、立看板、チラシ、腕章などをとのえ、1月26日と27日の両日、数寄屋橋公園で午後1時から4時まで街頭演説を実施しました。参加者と弁士は、区長、議長、自治権拡充委員長、財政委員長、区議会議員及び同待遇者です。

こうしている間に、都のほうから話し合いの場をもちたという声がかかってきました。そこで1月30日、丸の内の常盤家に、都側からは都知事と両副知事、都議会副議長、総務委員長、財務委員長らが、区側からは区長会実行委員と議長会、区議会の二委員会の会長が集まりました。前年には都に対して特別区の要請書を渡してあり、都知事のほうは総務局と財務局が中心になって研究し、都議会のほう



### 都議会の認識

昭和25（1950）年1月30日から2月6日にかけての都議会との会談のなかで、都議会側から次のような発言が出ています。

（地方税法改正における特別区の要望に対して）「希望は分かるが、各区アンバランスである。都の有機的一体性のメドを何処に置くか。物指しでははかれない。事務事業をおろすことも困難。」（1月30日）

（政府当局に対する都区共同による地方税法改正案に関する陳情の実施を拒絶し）「都条例を改正すればよい。」「特別区の性格については、まだ、ハッキリ仕上げができていない。」（2月3日）

（知事が特別区は基礎的団体だと認めたという特別区の主張に対して）「特別区は特別で市町村といえぬ。一体性をなしている。統合されているように書いてある。都吏員の配属の如きはそれである。」（2月6日）

は総務委員会と財務委員会に一任され考究していると聞いていたので、区側は、相当まとまった案なり意向が都側から提示されるものと期待しての出席でした。ところが、都知事は、都議会も意見を聴きたいというのでこの会合となった、と言ったきり発言がなく、都議会副議長も、一応承って問題解決に協力したい、腹藏のない意見を聴きたい、と言うだけだったため、区側の失望は大きいものでした。とはいえ、法案の調整は進み、国会上程の段取りも伝わってくるなか、時期を失せずに特別区の要請を反映させようとすれば、都に不満を述べたり、あれこれ議論をしたりしている暇はありません。先に都議会副議長から「協力したい」とあったのを受けて、「特別区の要望に賛成願えるなら、改正案の都区に関する部分を、都区の話し合いがつくまで保留するよう、2月1日、地方自治庁に都区共同で申し入れ願いたい」と改めて提言しました。これに対しても、返事は2月2日まで待つてほしい、だけで終わります。

2月2日、四者実行委員は、都議会及び総務・財務合同委員会に行き、1月30日に保留となった国への都区共同申し入れの件の回答を求めたところ、翌3日に回答するとの約束を得ました。明けて3日、四者全員が都庁に参集しますと、都議会副議長と総務委員長がやってきて、回答書<sup>\*</sup>を渡し、特別区の要望にそえない旨を述べました。

2月6日、四者全員で都知事に会った後、今回は都議会議長に会見しました。特別区側から、明後日の2月8日に、「都区話し合い中ということにして、都区の部分だけ保留するよう、地方自治委員会議

へ共同申し入れ願いたい」と要請したところ、「要点がそれならよい」と了承がありました。再び四者全員が参集して、2月8日に、地方自治委員会議に申し入れを実施しました。

その後、全部改正による新しい地方税法が、7月12日に国会に提出され、翌日から審議が始まり7月31日には成立して公布されますが、第5次案に取り入れられた特別区の意を含む条項は姿を消し、特別区の税は、それまでと変わらず都の条例の定めるままになりました。

**\* 8 地方自治庁と地方自治委員会議** 終戦を迎え、内務省の解体がありました。内務局や地方財政委員会などを経て、昭和24（1949）年6月1日総理府の外局に地方自治庁が設置されます。特別区の財政自主権確立運動は、ちょうどこの時期に展開されました。地方自治庁設置法（昭和24年5月31日法律第131号）第4条の規定により、地方自治庁に地方自治委員会議が設けられました。委員は12名で、衆議院と参議院の代表者、都道府県・市・町村の長と議長の代表者、学識経験者から構成され、委員の任命は衆参両議院の同意が必要です。制度についての法令案は、この地方自治委員会議の議決を経なければなりません（第11条）。

**\* 9 都議会の回答** 昭和25（1950）年2月3日の都議会からの回答は、「地方税法改正案に関する都区共同陳情実施方要望に対する回答」と長い題のあるもので、次のような文面です。

「先頃（1月30日）特別区代表者側から要望のあった来る2月4日に予定される政府当局に対する都区共同による地方税法改正案に関する陳情実施については、その後関係者において協議の結果、今直ちに同調することは諸種の事情から許されない。しかし将来予想される新事態に応ずる財政措置については、本都としては充分誠意をもって都区関係者による慎重な協議を経た上適正な調整が期せられるよう努力する意向である。」

あわせて、副議長からは「法令改正は、国会がやることで、われわれにはその力がない。都条例を改正すればよ

い。われわれは、われわれの権限の範囲内において誠意を尽くす」と述べられています。

## 二・三 都区間の紛争

特別区と都の対立色が深まるなか、両者に第三者の中立委員を交えた協議の場が設けられます。しかし、協議を重ねても双方の溝は埋まらず、中立委員の調整と意見表明によって一応はまとまりますが、紛争の終結にはなお遠く、新たな問題も発生してきます。

### ◆都区間協議の開幕

特別区と都の関係がしっくりといかず、不満や不信が高じたり、対立に発展したりするなか、両者が協議の席につく公式の場を求める声が出てきました。すでに、昭和24（1949）年の秋から暮れにかけての要請活動の際にも、国の関係者からその必要性が指摘されています。また、昭和25（1950）年1月から2月の都への要請の折に、都知事のほうから言及のあったことはすでに見たところです。昭和25（1950）年2月3日、特別区の四者代表が、民自党政務調査会長と衆議院地方行政委員長に会見すると、両人から、都区協議会を持つことが第一であり、それを作るよう都に勧告できる、との話がありました。2月8日に四者全員で地方自治委員会会議に行き、地方税法改正の申し入れをした際、

再び衆議院地方行政委員長と会見して、その日のうちに、都区協議会を作るよう都に勧告してほしいと依頼し、即答で了解を得ます。この日、地方自治委員会議は、第三者を入れた調整協議会を設置するよう都に勧告しました。

特別区側が都との協議に臨むにあたっては、一つ大きな問題があります。これまで展開してきた運動の主体は、特別区という23の自治体の集まりですし、それぞれの特別区の区長、区議会議長、自治権拡充委員長、財政委員長が所属する四つの横断的な会の連帯により成り立っているため、メンバーは全部で92人にもなります。そこで、これから都との協議にあたる代表を、まず決めなければなりません。特別区の方では、代表を10人にするよう地方自治委員会議と都に対し依頼しますが、結果として特別区側と都側それぞれ5人とすることになり、2月10日から検討を繰り返した末、3月4日の四者全員合同会で選出方法を決定しました。各区から1人の副委員を選出し、23人の副委員会において、区長2人、議長・自治権拡充委員長・財政委員長各1人、計5人の委員を選ぶというものです。

途中、都の事務当局の勇み足があったりしますが、準備は進められ、協議の場の名称を「都区調整協議会<sup>\*1</sup>」と定めて、いよいよ3月

## 特別区側の委員・副委員の構成

|     | 区 長 | 区議会議長 | 自治権拡充<br>委員長 | 財政委員長 |
|-----|-----|-------|--------------|-------|
| 委員  | 新宿区 | 豊島区   | 文京区          | 千代田区  |
|     | 大田区 |       |              |       |
| 副委員 | 荒川区 | 港区    | 中央区          | 北区    |
|     | 目黒区 | 台東区   | 品川区          | 渋谷区   |
|     | 練馬区 | 世田谷区  | 板橋区          | 中野区   |
|     | 墨田区 | 江戸川区  | 杉並区          | 葛飾区   |
|     | 江東区 |       | 足立区          |       |

22日に第1回開催の運びとなります。都区調整協議会は、中立委員、特別区委員、都委員からなり、それぞれ5人、合わせて15人の委員で構成されています。

協議会の委員長には中島氏、副委員長には岡本氏が就任し、いずれも中立委員から選ばれました。このほか特別区と都それぞれ3人、計6人の職員が幹事<sup>※</sup>となり、事務の処理や会の立案など運営にあたります。

当日を迎えた3月22日、丸の内常盤家に委員が集い、午後4時から開会になりました。中島委員（中立）と石原委員（都）は病気のため欠席であったことから、副委員長の岡本委員が座長をつとめ、13人の委員で協議の幕が開きました。都知事の挨拶があったあと、会の運営が話題になると、都知事から、堅苦しいことはやめ双方申し合わせでいこうと提案があり、一同これに賛成します。続いて、次回の日時と場所を決めます。このあと、特別区側で設けた副委員の代理出席を認めてほしいとの提案がありました。認めるまでにはいわず、そのつど会にはかって決めることになりました。こうして、1時間ほどで、初

## 都区調整協議会委員一覧（発足時）

|       |                 |              |
|-------|-----------------|--------------|
| 中立委員  | 衆議院地方行政委員長      | 中島守利         |
|       | 参議院地方行政委員長      | 岡本愛祐         |
|       | 衆議院議員           | 松岡駒吉         |
|       | 地方自治委員会議委員<br>同 | 春 彦一<br>田中二郎 |
| 特別区委員 | 新宿区長            | 岡田昇三         |
|       | 大田区長            | 代田朝義         |
|       | 豊島区議会議長         | 田村福太郎        |
|       | 文京区自治権拡充委員長     | 金田昇二         |
|       | 千代田区財政委員長       | 香村嘉一郎        |
| 都委員   | 都知事             | 安井誠一郎        |
|       | 都議会議長           | 石原永明         |
|       | 同 総務委員長         | 岡田助雄         |
|       | 同 財務委員長         | 石川右三郎        |
|       | 同 民主クラブ幹事長      | 大沢梅次郎        |

回は平穩のうちに終わりました。

**\* 1 協議会の規約** 「東京都区調整協議会規約」という名称で内容は次のとおりです。

第1条 東京都（以下都という。）と特別区（以下区という。）との間における行財政調整について協議するため、東京都区調整協議会（以下協議会という。）を置く。

第2条 協議会は、左に掲げる委員をもって組織する。

① 都議会がその議員のうちから選任した者4人及び知事

② 区議会議員及び区長のうちから区の連合組織が選任した者5人

③ 地方自治委員会が選任した学識経験者5人

第3条 協議会に委員長及び副委員長を置く。

委員長及び副委員長は、委員のうちから互選する。

委員長は会務を総理する。

委員長に事故があるときは、副委員長がその職務を代理する。

第4条 協議会は、委員長が招集する。

第5条 協議会の事務を処理させるため幹事を置き、都区関係職員のうちから委員長が命ずる。

**\* 2 幹事の構成** 規約第5条による幹事は次のとおりです。

都 萩原総務局長・金原財務局長・本島地方課長

特別区 浅井事務局長、橋口総務部長・箕輪調査部長

**◆ 中立委員の意見表明へ**

第1回のあと10日ほど経た3月31日に、はやくも第2回目の都区調整協議会が開かれました。特別区

委員のほうから、前年に国や関係各方面に提出した要請書と資料をもとに、特別区の主張の要点を説明すると、都委員は、都議会でもとめた調査報告書<sup>\*3</sup>を提出して反論します。特別区側は、地方自治法の精神にそって特別区の税を法律で定めるよう再三求めますが、都側は、あくまでも都条例で特別区の税を決めればよいと繰り返し返すばかりで進展はなく、さらに、議論の基礎になる特別区の性格をめぐって意見は対立したまま、ついに一時休憩にはいります。この間に中立委員が双方と打ち合わせて調整を行い、再開したところで、副委員長から今後の会議の進め方について提案がありました。

① まず区民のために区がやるほうが可である事務事業の範囲を協議する。

② 次に区がその事務事業をやるための区の課税範囲を協議する。

③ その区の課税の根拠を法律に求めるか、条例に求めるかは、中立委員が中心となり、都区委員に協議しつつ立案する。

特別区と都の委員はこれを了承し、白熱した第2回は終了しました。

合意された会議の運営方針にしたがって、4月7日から5月9日にかけてのひと月余りのうちに、第3回から第7回まで5回の協議が行われました。特別区がやるほうがよいと認められる仕事について、まず特別区側から資料を提出し、それに対する意見が都側から提出されると、再び特別区側から意見を出し、再度都側から意見が述べられ、双方譲らず主張は対立したままでした。そこで第7回の会議の最後に、委員長から「開会前、中立委員において相談した。事務配分については、都区間に意見の相違が

ある。これについて都区争っても感情が激化するだけである。中立委員において、まず区側の意見をきき、次に都側の意見をきいて、決定したい」と発言がありました。

中立委員は、さっそく5月16日に特別区委員と会い、意見を聴いた上で一応の結論を提示し、特別区委員の了承を得ます。都委員からは6月10日に意見を聴き、先に示した一応の結論を渡して回答を求めると、7月7日になってようやく返答があったものの、一部に反対の表明があり、7月18日に委員長が都知事と会見して、中立委員の見解への協力を要請しました。

こうして、8月2日に第8回を迎え、午前10時から中立委員の意見表明（裁定）が行われます。特別区と都のどちらの事務にするか双方の意見が異なるものについては、

① 特別区で行うことが適当



### 委員の発言から

都区調整協議会において、特別区委員は原則として特別区は基礎的な自治体であることを主張し、特別区の性格について議論されますが、各委員からは次のような発言が出されています。

特別区委員「特別区の要請は、23区何でも個々にする考えではない。首都としての一体的行政は認めている。35区を整理統合したゆえんは、将来完全自治に持っていく考えだった。都は各所でこのことを公約した。特別区は基礎的であるということを承認願いたい。」（第2回）、「（特別区の）性格について違った観念があっては進まぬ心配がある。都区の在り方、今のままでよいか。」（第3回）

都委員「地方自治法は飛躍しすぎた。そこで他の法律で押さえているのである。」（第2回）

中立委員「都と区といっても一つの家の中と同様である。」「都と区は切っても切れない間柄である。」（第3回）

生活保護法の実施、道路事業（渉外関係を除く）、橋梁事業（同上）、街路樹・植込地（苗木の育成を除く）、授産事業、公益質屋、産院、乳児院

② 都と特別区とで行うことが適当

児童育成事業（母子寮は都、保育園は特別区）、各種行事（児童の慰安娯楽）、児童福祉週間、生活改善事業、風致地区・景勝地の管理（2区以上にわたるものは都、その他は特別区）、住宅の建設、分譲住宅の建設

③ 都で行うことが適当

復興宝くじの発売、区画整理事業、新制高等学校の経営

④ 更に研究のため保留

保健所の経営、保健所の経営に関連する事項<sup>\*4</sup>12件、清掃事業と中立委員は判断しました。財源の配分<sup>\*6</sup>については、市町村民税、自転車税、荷車税、犬税、木材取引税、接客人税、使用人税を特別区の税とするなどの見解を示しました。

これを受けて、特別区側では、同日の午後1時に四者実行委員会を開き協議した結果、中立委員の理解と好意、特別区委員の努力の結果によるものとして、中立委員の意見を受諾することになりました。そこで、翌8月3日、

**事務配分の結果**（特別区の要望した124事務）

| 実施主体  | 計  | 都区の意見の一致したもの <sup>*5</sup> | 中立委員裁定のもの |
|-------|----|----------------------------|-----------|
| 特別区   | 33 | 25                         | 8         |
| 特別区と都 | 52 | 45                         | 7         |
| 都     | 25 | 22                         | 3         |
| 保留    | 14 | —                          | —         |

〔四者全員合同会を開催し中立委員の意見を報告したところ、さらに保健・衛生事業の委譲を求めたい、電気ガス税や固定資産税も獲得したいとするほか、さまざまな発言がありました〕が、最終的に受諾することとで合意し、中立委員に回答しました。

＊3 都議会の調査報告書 第2回都区調整協議会に都委員から提出された調査報告書は、昭和25年2月10日に総務委員長及び財務委員長から都議会議長宛てに出されたもので、次のようなものでした。

都区行財政調整に関する調査報告書

本委員会は昭和24年12月14日議員協議会の決議によつて調査を付託された都区行財政調整に関し慎重調査の結果左記のように措置するを適当と認めることに決定した。

#### 記

#### 一 特別区の性格

特別区の存する区域は沿革上からみても住民の社会生活の實際に徴しても一体性をなしているので、この現実に即応した行政を行うため特別区は一般の市町村と同一の権能を有しない特別地方公共団体たる特異の性格をもつ団体である。

#### 二 行財政調整の方針

都区間の行財政調整に関する基本方針は地方行政調査委員会議の検討の結果にまつべきであるが、都としては次の方針により調整を行うものとする。

#### (一) 事務事業の調整

現に都区において執行している事務事業に再検討を加え、次の基準により調整する。

#### 1 都の事務事業

イ 総合的な企画と統一的処理を必要とするもの

ロ 区において実施することにより、その効果に比し、著しく都民の負担の増嵩ぞうそうを来すもの

ハ 数区に関連し、分割処理し難いもの

## 2 区の事務事業

前号に掲げる以外の事務事業（区域内の住民を対象とする地方的なもの又は区が実施するのが一層都民の利便に合致し又は効率的なもの）

### (二) 財政の調整

事務事業の配分に応じ次の方法により財政の調整を図る。

1 経常的事務事業に要する経費は原則として都条例により区税をもつてあて区相互間の財政の不均衡については調整措置を講ずる。

2 臨時的事務事業に要する経費は原則として補助金又は交付金とする。

### 三 行財政調整の実施方法

前項の都区間及び区相互間の基本的行財政調整について協議するため、都区関係者（議会の議員及び理事者）及び学識経験者をもつて、臨時東京都行政協議会（仮称）を設ける。

### \*4 保健所の経営に関する事項12件

①清潔方法の実施、②鼠族昆虫駆除対策、③性病予防（保健所併設性病診療所の経営）、④性病予防（啓蒙運動及び予防普及宣伝）、⑤妊産婦・乳幼児保健指導、⑥検診（結核対策）、⑦受託療養（同上）、⑧結核患者登録管理、⑨予防接種、⑩食品衛生の監視・業態別一斉衛生実態調査、⑪トラホーム〔伝染性慢性結膜炎〕予防、⑫優生保護法施行に伴う地区委員会の運営

### \*5 都区間で一致した事務配分【特別区が実施】児童福祉委員、保育園の経営、ミシン貸付事業、貯蓄奨励、

国民健康保険法の施行、佃島渡船場の管理、掘さく道路の復旧、道路橋梁受託事業、豪池浄化、共同物揚場の維持管理、在来下水維持管理、都市計画審議会委員、中小公園、中小緑地、宮城外苑の道路緑地の維持管理、児童遊園事業、応急住宅の処理、診療所、学校の経営事業（小・中学校、図書館の経営、身体検査（小・中学校）、学校プール及消毒、教育施設の建設（小・中学校）、統計調査事務、人事・給与・福利・厚生事業

【特別区と都が実施】災害救助事業、民生委員の指導、ララ（アジア救援公認団体）物資配給事務、援助物資配給

事務、児童委員、児童福祉司、収容施設の査察、児童相談所・児童一時保護所の経営、結婚相談事業、外食食堂の指導監督、生活協同組合事業、社会事業企画調査、交通取締上の道路整備、河川維持管理、河川浚渫、護岸防水壁、水門の維持管理、検潮舎量水標の管理、河川調査、河川受託事業、広告物取締事業、観光施設、灰じん残土処理事業、灰じん処理受託事業、土地価格調査、公私の土地境界査定、地代家賃の統制、建築行政の許可、建築物構造設備並びに地域建築線等指導、違反建築の取締、保健衛生に関する調査統計、教育指導奨励事務事業、社会教育事業、夏期施設、学校給食事業及び施設管理、商工指導所の維持管理、配給統制、中小商工業振興対策、生活必需品対策、農産対策、水産対策、畜産対策、農地調整、農地開発、学務関係

【都が実施】母子寮の経営、理容講習所、河川清掃、船舶の維持（河川維持管理用）、史蹟名勝天然記念物保存、霊園事業、都営住宅の維持管理、建築資材の統制、工場公害防止、医薬需給調整、養護学園（久留米・片浜）、歯科巡回予防、衛生相談所、学校衛生講習（養護助教諭）、社会体育専門指導員、小石川・上井草運動場、貿易振興事務、漁船登録事務、飲食営業許可事務、農業技術



### 中立委員裁定に対する特別区の反応

昭和25（1950）年8月3日の四者全員合同会では、のちに特別区が提唱することになる諸構想につながる発言がみられます。「首都市」については、この年の12月に『二十三首都市』の方式」として打ち出されます。（90頁参照）

「事務事業に対して財源を与えるでは、財政自主権の確立とはならない。〔…〕区の財政需要額を、都が計算することは誤りである。区自身がやるべきだ。」

「今後は戦術転換の必要がある。特別区は変形である。市制運動が必要である。しかし、これは首都の性格よりして一段と困難である。各位は政府・国会に対して働かれた。特別区を全国に認識させることが必要である。それには特別区は首都の市だから、その名称を首都市と変更したらどうか。」

「自治権拡充運動に一応コンマを打った。残された問題は、市の性格を明確にすることである。警察・消防は変体である。23区が取ってやるべきだ。」

普及、江東三区農業水利改良、狩猟免許

＊6 財源の配分 中立委員が示した財政の配分についての意見は、次のようなものです。

① 特別区の財政需要に對する財源（財政調整財源を含む）は市町村税のうち市町村民税の外、自転車税、荷車税、犬税、木材取引税、接客人税及び使用人税をもつて充ててゐることを原則とする。

なお、固定資産税、電気ガス税及び広告税も市町村税ではあるが、税源分布の偏在が著しいので特別区税とするには適しない。

② 上記の税総額が特別区の財政需要総額を超過する場合には、その超過額は都が区の区域において行う事務事業の財源に充て、上記の税総額が特別区の財政需要総額に達しない場合には、その不足額は他の市町村税たる都税収入をもつて補填する。

## ◆ 都区間協議の閉幕

中立委員の意見を現実に適用し具体化していくためには、特別区の財政需要額を算定して補正予算を組むことになります。中立委員からは、「特別区の財政需要額の見積りについては、都区双方理解を持ち、十分に話し合つて折合いをつけるように」という付言があり、段取りを事務的に申し合わせていたにもかかわらず、都は一方的に算定し、8月18日、突如として措置案を提示しました。これまでの経緯を思うと特別区側は憤懣<sup>ふんまん</sup>やるかたなく、中立委員に訴え協力を求めることにします。8月24日に特別区委員が委員長と副委員長に面会し事情を話しますと、8月26日には中立委員のあっせんにより、特別区委員と都の副知事、総務・財務両局長、地方課長が協議を行いました。双方から特別委員を出して数字

的検討を行うことになり、さつそくにも、8月29日と30日に数字的検討を実施しますが、結果は不調に終わってしまいます。そこで、8月31日に特別区委員と副知事が協議をして、中立委員の意見表明を仰ぐことで一致しました。

要請を受けた中立委員は9月1日から2日にかけて、特別区委員及び都委員と会談を繰り返し、2日の午後8時になり、第9回の都区調整協議会が開催の運びとなりました。委員長は、中立委員の意見<sup>\*7</sup>を示したあと、こう続けます。「調整について、24日以来苦心した。はなはだ苦しい立場で意見書を作った。都区双方不満と思うが、現状ではこれ以上の方法がない。これにより都区決裂すると、非常に危険なことになる。中立委員としての一方的決定は困難であるが、やむを得ない。この意見書の数字については説明しない。政治的に解決したから説明はできない」、そして、この意見を受け入れるか否か、都区双方とも次回9月4日の11時に参集して返答するよう求めました。

翌9月3日、特別区のほうでは四者全員合同会を開催し、特別区委員からこの間の経過と中立委員の意見の報告がありました。その後、各会に分かれて取り扱いを協議し、再び合同会を開いて、次のように決定しました。

① 特別区としては決して満足し得ないが、中立委員の苦心と努力を思い、現段階においてはやむを得ないものとして受諾すること。

② 8月2日の裁定は、地方税法その他関係法令の改正を前提としたものであるから、次の国会にお

いて改正につき尽力を願うこと。

③ 都に対して平衡交付金が20億を超えて交付せられた場合には、その適当額を特別区の財源とするよう考慮を願うこと。

④ 警察・消防その他、本来特別区が行うべき事務事業であつて、都が代わつて行っているものについては、何等かの方法で特別区が関与できるように考慮を願うこと。

その翌日の9月4日、約束どおり第10回都区調整会議が開催されます。定刻の11時に委員全員が集まり、午後1時に開会すると、都区双方の委員代表から中立委員の意見を受諾する旨回答があり、続いて、9月2日の意見書の内容を協定書として3通作成した上、全委員が署名しました。中立委員の苦勞に対し感謝の意を表してから乾杯に移り、こうして、苦澁の念を抱きつつ、都区間協議の場の閉幕を迎えたのでした。

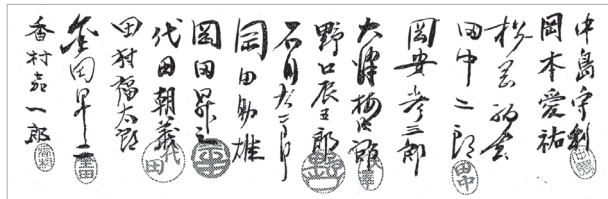
**\*7 中立委員の意見書** 9月2日に提示された意見は、次のようなものです。都と特別区の間の財政措置については左の通りするを適当と考える。

1 特別区の財政自主権を確立するため、特別区税収入は原則として、特別区の財源とする。但し昭和25年度においては、都と区の財政事情を勘案し、且つ、事務事業委譲の現状に鑑み、区は、特別区税収入のうち、金18億3576万円を都に納付すべきものとする。

## 協定書の署名

(昭和25 (1950) 年9月4日第10回都区調整協議会)

中立委員と都委員の一部に変更が生じたため、当初の委員とは異なるところがあります。



2 昭和25年8月2日の中立委員の裁定による事務事業のうち、現状において委譲することができるものは、昭和25年10月中に、その手続を完了すべきものとする。

万一その委譲に支障を生じた場合においては、更にその部分について協定するものとする。

3 第1項但書に掲げた財政措置は、昭和25年8月2日の中立委員の裁定による事務事業のうち、現状において委譲することができないものを生じたためであるから、これらの委譲未了の事務事業は、なるべく速かに、都が財政措置を附して特別区に委譲するよう努力すべきものとする。

4 昭和25年度における年度内給与ベースの改訂、並びに現在予想し得ない特別の事情に基づく特別区の財政需要を生じた場合においては、都において財政措置をするものとする。

5 以上は昭和25年度に対する財政措置であるから、昭和26年度については、別にこれを協定するものとする。

### ◆紛争はさらに

都区間の協議の場のほかにも、特別区のはうは、法改正を求め、あるいは8月2日の中立委員裁定の実現に向かい、GHQをはじめとして各方面への働きかけや折衝を続けていました。都との関係では、あつれき軋轢やもめごとは大なり小なりさまざま起こっており、中立委員の意見を無視した都の行為を目の当たりにするなど、紛争の火種が尽きることはありませんでした。

そうしたなか、新しく一つの問題が起こり、火に油を注ぐことになりました。市町村民税法人分の問題です。昭和25（1950）年7月に新地方税法が成立したあと、7か月ほどたった昭和26（1951）年2月26日に、はやくも最初の改正法案が国会に提出され、3月31日に公布されました。これにより、それまで法人に対する市町村民税は均等割だけであったところ、新たに法人税割（個人の所得割に

相当）が設けられたのです。中立委員の意見にしたがい、市町村民税は区の財源とすると、前年に都区で合意していたので、特別区のほうでは当然その新たな部分も特別区税になると考えていました。ところが、同年5月11日、都から区長に参集の呼びかけがあり、一同が都議会総務委員会室で副知事と会見すると、法人分は都税にしたいので了解してほしいと、一方的にもちかけてきました。「個人分は区に渡し、法人分は都に取らせてほしいということか」と確認すると、「そのとおり」との返答でした。もちろん、了解というわけにはいきませんでした。

数日後の5月16日の区長会にも副知事が来て、法人分だけは都で取りたい、明日17日に都議会に条例案を出す、事務事業の配分のことには補正予算のときにやる、了解願いたいといった旨を述べました。副知事が退出したあとの協議では、前年の都区調整協議会の協定を無視する都に対し、これを契約不履行とみて提訴しようという意見まで出る議論が続き、最終的には都知事宛ての要請書<sup>\*</sup>を提出することに決まりました。その日の夕方、区長会役員は、法人税割は特別区税にする旨を記した要請書を携えて、病気で臥せていた知事の見舞いかたがた公館を訪問しますが、面会謝絶のため、秘書を通じてやりとりをしました。

5月18日に再び区長会を開き、会長から16日の結果を報告したのち、都議会への対策を決定します。

- ① 都議会議員全員に対し、速達にて協力（知事宛て文書添付）を求めること。
- ② 各区において、地元選出都議会議員に協力を依頼すること。

③ 新たに区議会又は区関係から都議会議員に当選した人（水曜会結成、17人）に対しては、特に協力を願うこと。

区長会役員はさつそく翌日に都議会議長への要請を行い、22日には都議会水曜会<sup>\*</sup>に協力を依頼し、23日に都議会各派幹事長に要請してから再度都議会議長と会見しました。

それにもかかわらず、5月26日の都議会において、市町村民税の法人分は都税とする条例が可決されてしまいました。わずかに、条例可決の際、特別区側の要望を入れて次の附帯決議が行われています。

「特別区の性格を尊重して、特別区税収入は特別区財源として確保せしむるよう、可及的速かに事務事業の移管について、積極的な方途を講ずること。」

とはいえ、この附帯決議が要因の一つとなり、事務委譲に関する都区理事者会（都区双方7名の代表による協議会）が設置されます。この会議は6月11日から同月29日までの間5回行われ、都側は知事も出席し事務の移管に積極的な態度を示していましたが、その後8月9日に都が提示した結論は、①診療所の経営、②ミシン貸付事業の2件を除き、その他のものは現在の状況からいま直ちに移管できないというものでした。そして、同じく都側から一方的に示された昭和26年度の特別区財政措置案は、先の都議会の附帯決議を無視し、都区調整協議会協定にも反するもので、またもや特別区の期待を裏切るものでした。特別区の要請により、9月8日に都区は中立委員を入れて再び都区調整協議会の場がもたれましたが、都議会は昨年限りのものであるとして参加せず、都知事は中立委員のあつせんを拒否しまし

た。最終的には、都議会自由党有志との調整により、都議会において、特別区から都への吸い上げを5億円減らす修正議決をすることで終結しました。

＊8 都知事への要請書 区長会で他の件を協議している間に文案を作成し、すぐに決定しています。

#### 要 請 書

都は今回、市町村民税中の法人税割を都において徴収し、都の収入とする意図のもとに、関係条例の改正案を緊急都議会に提出せられる由であるが、これは左の事由によりわれわれは絶対に反対するものである。

1 昨年9月4日、都区調整協議会において、都区双方合意のうえ調印した決定によれば、市町村民税は特別区民税として区の財源であることを規定している。都はこの決定を自ら破棄するのみならず、中立委員の存在を無視せんとしている。

2 国が市町村民税に関する規定を改正して、法人税割を加えたのは、市町村の財源を増加し、納税者の負担の不均衡を是正せんとするのが目的であって、その増徴額は、当然市町村担当の特別区の収入に帰属すべきものである。

3 法人税割を特別区において徴収する結果、特別区の財源に余裕を生ずる場合には、それに適合する財政需要の



### 市町村民税法人分のゆくえ

昭和25（1950）年の「東京都特別区税条例」においては、第3条に均等割額による特別区民税の課税対象が示され、その第2号に地方税法「第294条第1項第3号の者」として法人が含まれていました。ところが、昭和26年の「東京都特別区税条例の一部を改正する条例」によって、特別区民税の納税義務者等を規定する第2条の2が新たに加えられ、課税対象が地方税法上の「第1号の者」と「第2号の者」に該当する個人に限定されることになりました。この結果、それまで特別区民税に含まれていた法人の均等割もあわせて、法人分全体が都税とされることになったのです。

区長会は、仮に要請が容認されない場合には、法人分を特別区間の財政調整資金にしよう求めましたが、これも実現しませんでした。しかし、その後の昭和39（1964）年の地方自治法施行令改正の際に、法人分は特別区財政調整交付金の財源になり（第210条の11）、さらに地方自治法の規定となって現在にいたっています（第282条第2項）。

ある事務事業を、急速区に移管すべきである。

4 都が、特別区に審議の余裕を与えず、抜打的に条例の改正を強行せんとするのは、地方公共団体たる特別区の存在を無視するものである。

都はこの際、法人税割を徴収せんとすることを止め、これを特別区に与えることが最も妥当、かつ、適切であり、将来都区の関係を円満に進展せしめる所以であると考えられるから、右趣旨により措置せられるよう切望するものである。

ここに区長会の決議により要請する。

**\*9 都議会への要請** 都議会水曜会に区長会役員で協力依頼を行ったあと、昭和26（1951）年5月22日に区長会長より各区長に通知を出しています。

住民税法人分の徴収について

首題の件については、過般来区長会の決定に基づき、それぞれ要請して参りましたが、幹事区長は、本日午前10時より都議会水曜会の方々と会見し、本件に関する区長会としての交渉の経過を報告し、約2時間に亘り、財政自主権確立につき懇談依頼の結果、

「特別区の要望が通るよう、極力主張し、十分に努力する。」との回答が得られましたので、ご報告申し上げます。

なお、万一特別区の要望が通らない時には、次のとおり強い条件をつけることをも承諾せられましたので、申し添えます。

- 1 懸案の事務事業を大幅に、かつ、急速に委譲すること。
- 2 昭和25年度の如き吸上げはなくすること。
- 3 住民税法人分は、特別区相互間の財政調整資金に充てること。

### 昭和23(1948)年

- 1月 都議会議長に決議文説明書提出
- 3月 都区行政調整協議会開始
- 7月 都区行政調整協議会協定締結

### 昭和24(1949)年

- 1月 特別区協議会浅井幸七事務局長就任
- 7月 シャウブ使節団に要請書提出
- 10月 四者合同会成立、財政自主権確定要請書確定
- 11月 二十三特別区財政自主権確立期成大会開催  
GHQに要請活動

### 昭和25(1950)年

- 1月 数寄屋橋公園で街頭演説実施
- 2月 地方自治委員会議から都に勧告
- 3月 都区調整協議会開始
- 5月 都に市町村民税法人分に関し要請書提出
- 8月 中立委員の意見表明
- 9月 都区調整協議会終了、協定書に署名

### 三 都区間紛争の結末

その後、都区間の紛争の場合は、地方行政調査委員会<sup>\*1</sup>（通称神戸委員会）という国の諮問機関へと移っていきます。国会と内閣はこの会議の勧告を尊重することが法律上義務付けられていました。そこで特別区は都区間協議と並行しながら、紛争解決の鍵を握る神戸委員会へ特別区が今後目指すべきあり方を示して、自治の拡充に向けた運動を展開します。しかし、GHQの占領政策の転換により、それまでの「日本の民主化・非軍事化」の流れは逆行し、特別区は昭和27（1952）年の自治法改正で大幅な自治権の後退を余儀なくされました。

#### 三-1 特別区の制度構想

二章で触れたシャウプ報告書では、日本の民主化を推進するため、自治体の財政力を強化する方策と並んで、国と自治体の事務配分の再検討を求めて、政府による調査委員会設置が提言されています。これにもとづいて、昭和24（1949）年12月24日、総理府の独立機関としていわゆる神戸委員会が設置

されました。神戸委員会は、自治体及び国相互間の事務配分の調整等に関する計画について調査立案し、その結果を内閣及び内閣を経由して国会に勧告することになっていたので、都区双方ともに神戸委員会に向けた働きかけを行っていきます。

\*1 地方行政調査委員会議 シャウブ報告により臨時に設置された総理府の機関で、内閣総理大臣の所制の下、その活動は政府から独立して行われる特別な機関です。会議は5人の委員で構成され、議長に就任した神戸正雄氏（前京都市長）の名前をとって一般に神戸委員会、またその勧告を神戸勧告といいます。その他の委員は、鶴沢聡明（明治大学総長）、高橋誠一郎（文化財保護委員長）、杉村章三郎（東京大学教授）、渡辺鏡蔵（東京大学教授、昭和25年2月辞任）、湯河元威（農林中央金庫理事長、昭和25年7月就任）でした。

### ◆対立する都区間の主張

昭和25（1950）年12月22日、神戸委員会は「行政事務再配分に関する勧告」の第一次勧告を提出しました。この第一次勧告は、明治以来の中央集権的行政機構から民主的な地方自治への転換を内容としていましたが、東京都に関しては、事務配分上の特例を考慮することから、改めて勧告が出されることとなりました。

第一次勧告を受けて、特別区は同年12月23日に、特別区の新たな自治のあり方として「『二十三首都市』の方式」を打ち出し、神戸委員会に23区長・議長・自治権拡充委員長の連名の要請書と自治方式の

説明書を提出しました。この方式は、特別区を二十三の首都市（仮称）として都の区域から独立させ、市と同様な行財政権を確立し、二十三首都市の区域における大都市的業務や連絡調整事務等は連合体（事務組合）を組織し事務を執行する、というものでした。

要請書を提出したあとの昭和26（1951）年1月26日に神田YMCAにおいて、特別区代表は神戸委員会に対し要請の趣旨の説明を行いました。またその後、神戸委員会は2月にかけて中央、中野、足立の3区について実態調査を行い、特別区協議会からも3度にわたり財政・民生・社会・教育・保健・衛生各事務の都区配分の現況などについて事情聴取しました。

これに対して、都側は現行特別区制度の欠陥を主張し、同年6月5日に「事務再配分に伴う東京都制改革案要綱<sup>\*2</sup>」を神戸委員会へ提出しました。都はこの要綱のなかで、特別区は行政区として、その区長は都知事が任命し、特別区

### 「二十三首都市」の方式

- 1 二十三特別区は、その名称「特別区」を「首都市（仮称）」と改めること。
- 2 二十三首都市の行財政については、地方自治法の精神に則り、一般市と同様にその自主自律性を確立せしめること。
- 3 二十三首都市の区域は、都の区域外とすること。
- 4 二十三首都市は、その連合体（事務組合）を組織し、以下の事務はその連合体が執行すること。
  - ① 二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市的業務
  - ② 二十三首都市の連絡調整に関する事務
  - ③ 二十三首都市の区域における府県の事務

の存する区域では都が市の性格をもつべきだと主張したのです。これは、大都市を構成する部分に過ぎない区に強力な自治権を付与することは、大都市の有機的・総合的な行政機能を破壊させるという考えによるものでした。

このように、「独立市制」を主張する区側と、特別区を行政区画化しようとする都側は真つ向から対立することになりました。当時の神戸委員会全体の雰囲気としては、5人の委員中、神戸委員長を含む3人は自治温存で、1人は行政区論者、残り1人は中立とみられており、委員会の大勢は大都市行政運営の一体性を阻害しない程度で特別区の自治権を認めることでまとまりそうな情勢でした。

## \*2 事務再配分に伴う東京都制改革案要綱

### 1 都の区域

区部、郡部及び島しょ間においては、社会生活、経済生活その他あらゆる面において相互依存の関係が深く、かつ、大都市の性格並びに周辺地域の特殊性に鑑み、都の区域は現行どおりの区域によるものとする。

### 2 区市町村の行政組織

特別区はこれを行政区とし、郡部及び島しょはそれぞれ現行どおり一般市町村をもって構成するものとする。

なお、区部に隣接する郡部の市町村については、住民の意思により区制を施行し得るものとする。

## 都区の主張の相違

| 相違点       | 特別区側       | 東京都側   |
|-----------|------------|--------|
| 特別区の位置づけ  | 市として都から独立  | 都の行政区  |
| 大都市的事務の所管 | 特別区の連合体が行う | 都が行う   |
| 市の性格      | 特別区が有する    | 都が有する  |
| 区長の選任方法   | 公選による      | 都知事が任命 |

### 3 都の性格

都はその全域においては、一般府県の性格を有するものとし、行政区の存する区域においては、併せて市の性格を有するものとする<sup>3</sup>。

### 4 行政区の構想

行政区は大要次のような構想のものとする<sup>4</sup>。

- ① 都は条例で区部を分けて行政区とし、都知事の権限に属する事務を分掌させるものとする<sup>5</sup>。
- ② 行政区の長は、都知事が任命するものとする<sup>6</sup>。
- ③ 行政区に区民の意思を反映させるため、住民の公選による会議制の助言勧告機関を置くものとする<sup>7</sup>。
- ④ その他は、概ね現行地方自治法の行政区に関する規定を適用するものとする<sup>8</sup>。

## ◆民主化政策の転換

こうしたなか、旧来の日本の体制を弱体化させることを主目的としていたGHQの占領方針は、日本を取り巻く国際情勢<sup>9</sup>の変化を受け、日本を経済的に自立させて資本主義陣営の有力な一国とするため、大きく転換していきます。

最高司令官マッカーサーは、昭和24（1949）年の年頭の辞で、いまや日本復興計画の重点は政治から経済に移行したと民主化の終了を宣言し、また、同年7月4日のアメリカ独立記念日には、日本は共産主義進出阻止の防壁であるとの声明を発表しました。昭和26（1951）年4月11日にマッカーサーの後任として就任したリッジウェイ中將は、同年5月1日、日本の独立に備えるため占領軍の管理政策を緩和する方針を明らかにし、占領下にGHQの指示により制定された諸法規を再検討する権限を日

本政府に付与するとの声明を発表しました。その声明を受けて、同月6日に吉田茂内閣総理大臣は私的諮問機関として政令諮問委員会を設置します。同委員会は5月14日に初会合を開き、戦後改革の全面見直しを開始しました。7月に入ると行政機構改革の問題を審議し、8月14日には「行政制度の改革に関する答申」を内閣に提出します。その答申の骨子は次のようなものでした。

① 簡素で能率的な民主主義の原則による行政制度を確立するため、中央・地方を通じて総合的に考慮すること。

② 財政力を勘案して行政効果を考え、行政事務の範囲を大幅に縮小整理すること。

③ 中央・地方の行政機構を整備簡素化し、責任の帰属を明確にし、サービス機関としての使命を達成せしめること。

④ 行政制度の改革に伴う余剰人員の整理について、適切な対策を樹立すること。

⑤ 地方公共団体の組織も国の組織に準じ、できるだけ縮小簡素化すること。

この答申を受け、政府は行政簡素化本部<sup>\*4</sup>を設置し、中央・地方の行政の簡素化・能率化・合理化を図るため、戦後の地方自治制度について改革を行っていきます。

国内制度の整備や改革が進められるなか、同年9月8日にサンフランシスコ講和条約が調印され、日本は占領体制を脱して、独立への第一歩を踏み出します。同時に日米安全保障条約も調印され、東西冷戦下において西側陣営の一員としての立場を明確にすることとなります。

こうしたGHQの占領政策の方針転換<sup>\*5</sup>と、日本政府による行政の簡素化・能率化を推進していく流れは、間近にひかえる地方自治法の改正に大きく影響していくことになりました。

**\*3 国際情勢の変化** 第二次世界大戦後まもなく、アメリカを中心とした西側資本主義陣営とソ連を中心とする東側共産主義陣営の間で冷戦が始まり、昭和25（1950）年6月25日、北緯38度線を境にソ連が占領していた北朝鮮が韓国に進軍し、朝鮮戦争が勃発します。この戦争により、日本は朝鮮戦線に出動する国連軍（主にアメリカ軍）の人員・兵器・食糧などの調達・補給の基地とされ、朝鮮特需と呼ばれる大きな経済的需要が生まれました。この特需は、日本の戦後復興を一気に加速させるカンフル剤となりました。

**\*4 行政簡素化本部** 内閣官房、行政管理庁、法務府法制意見局、地方自治庁及び労働省等の主任官で構成される非公式の連絡機関として、昭和26（1951）年8月28日に設置されました。

**\*5 占領政策の方針転換** 政策転換の最大のものは、警察予備隊の創設でした。マッカーサー元帥は、昭和25（1950）年年頭の辞で、日本国憲法は自衛権を否定せずと声明します。朝鮮戦争が始まると、アメリカ軍のみで日本の治安維持や国土防衛の責任を負うことが困難となってきたため、同年7月8日に吉田首相に7万5千人規模の国家警察予備隊の創設と、海上保安庁の増強を書簡で指示します。警察予備隊に関しては、警察と称するものの、その性格は通常の警察と全く異なるものであるため、既存の警察機構とは別個に新たに政府直轄の部隊として設置することとしました。警察予備隊は、その後、昭和27（1952）年に保安隊、昭和29（1954）年に自衛隊と改められました。

### 三・二 苦境に立たされた特別区

これまでの民主化推進から、行政の簡素化・能率化へと日本の制度改革の舵が切られるなか、特別区を行政区とするとの神戸委員会の勧告試案が新聞に報道され、特別区関係者を動揺させます。特別区は、憲法に規定した地方自治の理念に則り、特別区の完全な自治制度を確立することを目指して、区民を巻き込んだ運動を展開していきます。

#### ◆自治権拡充から自治権擁護へ

神戸委員会から改めて勧告されるとされた東京都の特例に関して、昭和26（1951）年8月14日、新聞各紙が神戸委員会の勧告試案を報道しました。そこでは、区長公選制を廃止し都知事の任命制とすることや、都に行政事務を集中し区は都の下部機関（行政区）とする方向性であることが報じられており、特別区関係者に大きな衝撃と動揺を与えました。この勧告試案に対し、都側は歓迎の意を示しましたが、区長・区議会側は「戦時中の都制にもどす時代逆行の暴案だ」と反対し、「全区議1千人を動員して区の自治権を守るためにあくまで闘う」姿勢を示しました。

自治権拡充を求める特別区の意向に反する試案の報道により、特別区は、従前の自治権拡充から自治

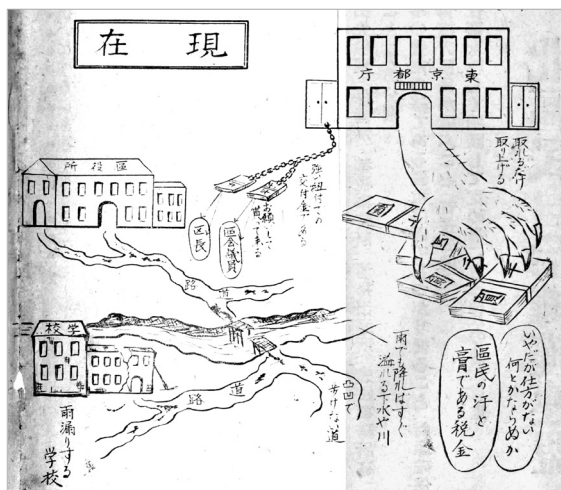
権擁護へと当面の運動方針の変更を余儀なくされ、実行委員会を設置し運動推進体制の強化を図りながら、8月16日に次の4点を決定します。

- ① 地方行政調査委員会議（神戸委員会）に対して、早急に特別区の意見を開陳すること。
- ② 各区議会において、全員協議会を開き氣勢を挙げ、世論を喚起すること。
- ③ 吉田首相・衆参両院議長・各政党の幹事長に対し、特別区の自治権確立について要請すること。
- ④ 各区に区民自治擁護連盟を作り、署名運動を行うこと。

それを受けて、8月18日、国会及び政府等の関係方面に対し、区長会会長と議長会会長が連名で、一般の市と同様の自治権を求める「特別区の自治権確立に関する要請書」を提出し、協力を要望しました。また、同月20日には、区側は神戸議長に対し、制度面は現行のままとし、事務と財源は法定してほしい旨の陳情<sup>\*2</sup>を行っています。

これまでの自治権拡充運動は、四者全員合同会が主体となつて行う政治的運動の色彩が強かったのに対し、この自治権擁護運動では、その運動体として、新たに区民を巻き込んだ「自治擁護連盟」を設立し、講演会や署名運動、文書・ポスターの掲示などで世論を喚起しながら、運動を強力に展開する方法が考えられました。

そこで、8月21日四者全員合同会は、区民参加の自治権擁護運動を展開するため、各区に「区民自治擁護連盟」を設置することを申し合わせ、その結成要綱、設立趣意書及び規約の基準を定めました。各



北区区民自治擁護連盟配布文書（昭和26年9月）より抜粋  
（大田区立郷土博物館所蔵）

区は、同月31日までに区民自治擁護連盟の結成を完了させ、9月4日には区民自治擁護連盟の二十三区連合会が結成されたのでした。

各区では、要綱にもとづいて、文書の配布やポスター・垂れ幕・立看板の掲出が行われ、署名運動や講演会、区民大会等を実施しました。9月11日には神田共立講堂において区民自治擁護連盟二十三区連合大会が開催され、約1500人の参加者が見守るなか、議長会会長の挨拶のあと、大会の宣言決議<sup>※3</sup>と、各区議長や区長代表らによる演説が行われました。連盟は、同月13日に衆参両院、政府、都に対し

て、翌14日に神戸委員会に対して大会の決議文を提出します。70万人の署名簿をもって、特別区を現在どおり基礎的な自治体とし、その行財政権を関係法令に明定するように要請しました。

＊１ 実行委員会 昭和26（1951）年8月13日に四者全員合同会に組織され、区長会7人、議長会8人、自治権拡充委員長会9人、財政委員長会8人により構成されました。実行委員会には、運動推進のための四つの担当部会を設け、活動を推進することとなりました。地方行政調査委員会議担当部会（会長…大田区長）、世論喚起担当部

会（会長…墨田区長）、国会・政党担当部会（会長…杉並区長）、機動担当部会（会長…千代田区長）

## \*2 神戸議長談 神戸議長はこの会議のなかで、区に対して次のように発言しています。

「新聞にいろいろ書かれているが、まだ結論に達していない。まだ研究の途中にある。ご心配な様子であるが、都の区を行政区とするなど、考えていない。東京の区には、沿革と伝統がある。外の大都市の行政区と、一様に考えるわけにいかぬ。東京に即応したものとしたい。しかし、二十三の市を作ると言う考えはない。住民に直結した団体として、伝統を生かして行きたい。区の仕事は、狭すぎる。もう少し区に与える方がよいと思う。水道の如きは都でやるべきだが、すべて都でやることはよくない。衛生の面でも、清掃の面でも区が当り、区で出来ぬ面を都でやる方がよい。都税事務所の如きは、滑稽である。仕事は、出来るだけ区におろす考えを持つている。委員の中には、いろいろな意見はあるが、私の気持ちは、区に仕事を増やした方がよいじゃないかと、考えている。新聞の記事は正しくない。聞き流しに願いたい。」

## \*3 区民自治擁護連盟二十三区連合大会宣言文 「講和条約

既に調印を終わり、前途に輝くわが国、民主憲法のもと、地方分権の徹底と、地方自治の円満なる発達こそ、まさに国民に課せられたる根本命題なりと信ず。しかるに、東京都政の現状は、極端なる中央集権による、その官僚化独裁政策を区政の面に具現し、もって六百万区民の福利を阻害、その自治性を破壊すること、今日より甚だしきはなし。かくの如きは、区民の理想とする自治に逆行するものにして、我等の断じて、承服しえざるところなり。我等区民は、憲法の精神に則り、特別区の自治権を擁護し、もって、清新潑刺たる区行政の建設に邁進せんことを期す。」



区民自治擁護連盟ポスター  
(大田区立郷土博物館所蔵)

## ◆神戸委員会の見解

こうして23区の自治権擁護運動が展開されるなか、昭和26（1951）年9月22日、神戸委員会から東京都の特例を含む「行政事務再配分に関する第二次勧告」が内閣と国会に提出されました。勧告の内容は、行政事務再配分に関する特例、行政事務再配分に伴い必要な事項、地方税財政制度の改正の3部構成となっています。

勧告では、先の奮闘も空しく、特別区の存する区域において、都は一つの大都市としての性格を併せ有しているとし、特別区が原則として市と同一の権能を有する現行制度を改め、むしろ都の内部的組織に近いものとする考え方がとられていました。また、事務事業については、これまで都区間の紛争が絶えず、話し合い等による自治的な解決が困難となっていたため、将来の紛争の原因となることをなくするため、都区間の事務領域を法律で具体的に定めることとされました。すなわち、特別区の事務<sup>\*4</sup>については、幼稚園、小・中学校の教育に関する事務、図書館、公衆浴場などの設置・管理に関する事務など13項目を法定化（制限列举）し、それ以外の市の事務は原則、都の事務とすべきとしたのです。しかし、都の事務であっても、社会教育や生活保護に関する事務など、住民の身近にあつてその意志を反映しつつ行うことが必要な事務11項目は、なるべく区長に委任することとされました。

神戸委員会の勧告説明によると、特別区が自治体として存続する必要を認めつつも、大都市行政の一体的・能率的運営の必要性を重視し、特別区が大都市の下部組織であるという性格を明確にした、とい

うことでした。

ただし、区長の選任方法については、特別区が憲法上の自治体に該当するかどうかを明確には結論付けられず、その変更（区長任命制）は憲法違反の疑いがあるとして、勧告では触れられませんでした。このことは、23区による運動の収穫の一つといえましたが、現行の区長公選制を今後どうしていくかが、地方自治法改正の焦点となっていくのでした。

この神戸勧告を機に、勧告を支持し、より一層の改革を求める都側と、これを「改悪」として反対する区側との対立が激化していくこととなります。

#### \* 4 特別区の事務 法定化すべきとされた13項目の事務は次のとおりです。

①小・中学校及び幼稚園の教育に関する事務（ただし、特別区には教育委員会を設けず、教職員は都の吏員とし、教職員の任免その他の人事、教科内容及びその取扱、教科書の採択等に関する事務は都が行う。）、②図書館の設置及び管理に関する事務（ただし、都が特別区の設置できない大規模の図書館を設置することを妨げない。）、③公衆浴場の設置及び管理に関する事務、④公益質屋の設置及び管理に関する事務、⑤公共便所の設置及び管理に関する事務、⑥主として区内交通の用に供する道路（側溝を含む。）に関する事務、⑦街路樹及び植込地に関する事務、⑧街路の照明及び清掃に関する事務、⑨在来下水の維持管理に関する事務、⑩中小公園及び緑地の設置及び管理に関する事務、⑪児童遊園の設置及び管理に関する事務、⑫戸籍に関する事務、⑬区議会議員の選挙その他特別区の組織及び区有財産の管理に関する事務

神戸勧告を受けて、昭和26（1951）年10月10日から20日にかけて各区の区民自治擁護連盟は署名の感謝を兼ねて、運動の経過・結果や神戸勧告の概要などについての報告会を行いました。

都区の問題は、昭和27（1952）年4月に設置が予定される地方制度調査会に移されることとなったため、昭和26年12月1日、連盟の垂れ幕や立看板は一時撤去し、情勢の推移を見守ることとなりました。

### ◆都区の全面対立

神戸委員会の勧告のあと、昭和26（1951）年12月1日の四者全員合同会では、今後の運動について次のとおり基本方針を定めます。

① 現在の特別区の地位と権限を、実質的に確保すること。

② あくまで相手方を納得せしめるよう、理論的・科学的・紳士的に推進すること。

この方針にもとづき、特別区は同年12月14日に政府・国会に対し、特別区を一般の市と同様に基礎的な自治体とすること（性格）や、行政権・財政権・人事権・議会の組織運営・法令の改正について要望書を提出します。

都側は神戸委員会の勧告を受け、都議会議員待遇者会と都議会がさらなる改革を求めて政府や国会に働きかけます。一方、区側も区議会議員待遇者会や区議会において特別区の自治権擁護のため対抗策を講じていきます。

昭和26（1951）年11月8日、東京都議会議員待遇者会は、第二次神戸勧告に賛意を表しながらも、画竜点睛を欠くとして、さらに区長公選制を廃止し知事任命制とすること、区に勤務する職員をすべ

て都の吏員とすることを強く希望した意見書「東京都制改革に関する意見」を政府、国会に提出しました。これに対して、四者会長（区長会会長、議長会会長、自治権拡充委員長連合会会長、財政委員長連合会会長）は、区議会議員待遇者会に都側の主張への反論を依頼します。

さらに、同年12月21日の都議会で、先の都議会議員待遇者会の意見書の要望に加え、特別区において処理する事務は可及的に拡充することを盛り込んだ「行政事務再配分に関する第二次勧告に対する意見書（請願）」を議決し、その実現について国会に請願したのです。これに対しても、各区議会は、翌年1月21日の議長会の決定にもとづき、現行の特別区制度堅持の議決を行い、「特別区の組織及び運営に関する意見書<sup>\*</sup>」を政府、国会に提出するという対抗措置を講じます。また、先の四者会長から依頼を受けた区議会議員待遇者会においても、区議会の意見書と趣旨の「特別区の組織及び運営に関する要請書」を決定し、同年2月26日にこれを政府、国会に提出しました。

このようにして、特別区と都は全面的に対立し、首都行政の円滑な運営が期しがたい段階に達したのです。

**\*5 区議会議員待遇者会** 各区の議会において、満8年（2期）以上議員の職にあった者が退職したのち、議員待遇者として礼遇する制度のことをいいます。待遇者会では、区政に協力寄与するとともに、区政についての情報交換や会員の福利厚生、その他会員の親睦に関することなどが行われています。

\*6 特別区の組織及び運営に関する意見（要請）書 各区議会及び区議会議員待遇者会が政府・国会に提出した第二次神戸勧告に対する意見書は、主に特別区の性格、首長、行政・財政・人事権、議会の組織運営等について、現行地方自治法の規定どおり特別区に市と同様の権限を認めることとその実現に向けた法令改正を求めるものでした。

### 三ー三 自治の後退

政令諮問委員会や神戸委員会の第二次勧告を受け、政府は地方自治法改正案を策定し、国会に提出します。改正案では、「特別区は原則市と同じ権能を有する」という従来の原則が否定されているだけでなく、神戸勧告では触れていなかった区長任命制までもが盛り込まれており、区側が全く容認することのできないものでした。特別区はこの改悪を阻止するため、法律案の審議過程にそって、4か月に及ぶ「地方自治法改悪反対運動」を展開します。この運動により、特別区の行政区画は阻止されたこと、区長直接公選制は廃止されても、都知事による任命制から議会選任制へ議員修正されたことなど抵抗の収穫はありましたが、結果的には都を基礎的な自治体とする改正地方自治法が成立してしまうのでした。

#### ◆地方自治法改悪反対運動の展開

昭和27（1952）年3月1日、朝日・読売新聞が、国会に提出が予定される地方自治法改正要綱<sup>\*</sup>を

スクープしました。その要綱の趣旨には、特別区長の公選制を廃止し任命制に移行しようとする重大な意味が含まれていました。さらに報道では、都に市と同じ性格が与えられ（特別区は行政区画化され）、区長は都知事の任命制とするとされたことから、区側は、かねがね都が意図する区長公選廃止についてはいたく憤激し、その対策は練っていたものの、根本的な問題は4月発足予定の地方制度調査会に持ち込まれると構えていた矢先で、重大な局面に立たされることになりました。

この報道を受けて至急区長会と議長会が開かれ、改正案の閣議決定を阻止し、反対運動を展開していくことを決定しますが、ひとまず緊急措置として、3月4日夜から翌5日早朝にかけて全閣僚への陳情を行いました。その後3月6日に開催された四者全員合同会では、反対運動の機動性を高めるために指導部<sup>\*2</sup>を設置し、19日までの約2週間にわたり23区内選出の国会議員と懇談、陳情を行っていくことを決定します。また、定例閣議前日の3月17日に京橋公会堂において地方自治法改悪反対のための連合区民大会（「官僚独善・民主政治逆行・地方自治法改悪反対連合区民大会」）が開催され、約800人が参加しました。大会後、「中央集権、官僚政治復元の動向を排撃し、憲法の精神に則り600万区民の自治権を死守すること」や「特別区の制度改正案は来るべき地方制度調査会において民主的に審議すべきこと」を要望した決議書が政府・各党へと手渡されました。

その一方で、3月11日、特別区の代表十数人が地方自治庁次長と会見し、自治法改正案を示され意見を求められましたが、この改正案には区長任命制の条項は掲げられていませんでした。

しかし、3月20日に「地方自治法の一部を改正する法律案」<sup>\*3</sup>が閣議決定され、区長任命の条項が初めて明らかにされました。翌21日、すぐに四者全員合同会が開かれ、今後の運動目標として①国会提案の阻止、②国会提案となった場合、衆議院において修正・否決を願うこと、③衆議院通過の場合には、参議院において修正・否決を願うことを決定します。期間は今次国会提案を見合わせ、地方制度調査会にかかることが明確になるまでとされました。特別区は、この目標にそって、国会・政党・市町村に対しては地元区及び指導部が、区民に対しては再び区民自治擁護連盟・同連合会が運動を行うこととなり、この先7月まで約4か月間の反対運動が続いていくのでした。

3月23日、特別区は全国会議員に対して、特別区制度の改革については、近く設置が予定されている地方制度調査会において、特別区関係者を委員に加え十分にその意向を聴いて、民主的かつ慎重に審議してほしい旨の陳情書を郵送し、また全国の269市と200町の長・議長にも自治権擁護の協力依頼を行います。区民に対しては、各区の区民自治擁護連盟が昭和26（1951）年12月以来自粛していた垂れ幕・立看板・ポスターの掲出、宣伝カーの出動、区民大会や署名運動などを再開します。また、区民自治擁護連盟連合会主催のもと再び「官僚独善・民主政治逆行・地方自治法改悪反対連合区民大会」が4月5日永田町小学校講堂で開催され、前回にまさる盛況をみせました。

その一方で、都では都議会議員を使者として裏で区議会に対する切り崩し工作を行います。その内容は、都税事務所・保健所・福祉事務所を区に移し、十分な財政措置をする、については知事・副知事・

都議会正副議長・各派幹事長とで話し合いたい、  
というものでした。これに対して区長会及び議  
長会では、その策謀に陥らぬよう決意を新たに  
し、あらゆる困難を克服して現行特別区制の確  
保に邁進することを決意表明するのでした。

政府においては、首相は全面的に改正案を支  
持していると伝えられ、担当の国務大臣は閣議  
決定どおりに国会に提出する考えでした。また、

当時の自由党内の実力者である農林大臣は都知事を支持しており、依然形勢は都側に優位な状況でした。  
こうした曲折を経て、区長公選制廃止を含む地方自治法の一部を改正する法律案は、ついに4月23日第  
13回国会に上程され、衆議院の地方行政委員会において審議が開始されます。

**\*1 地方自治法改正要綱** この要綱は、昭和27（1952）年2月29日の臨時次官会議に付議されたもので、す  
でに地方自治庁はこの要綱の線で条文化した分厚い成案を得て、これを法務府法制意見局に回していました。また、  
この改正要綱を決定した地方自治庁の諮問機関である自治委員会議は、メンバーとして知事代表（都知事）、議会代  
表（都議会議長外2名）、市長代表（川崎市長、町村長代表（津田沼町長）、学識経験者2名（田中二郎外1名）で構成  
されていましたが、区側の代表は入っておらず、都側の主張が反映される形となっていました。



大田区自治擁護連盟ポスター（昭和27年4月）  
（大田区立郷土博物館所蔵）

**\*2 指導部** 部員は四者会長のほかに、千代田・新宿の両区長を加え、部長は区長会会長が務めました。

**\*3 地方自治法の一部を改正する法律案** 地方自治庁は改正提案理由として、地方自治法の組織に関する規定を整備してその大綱を定めるとともに国と地方公共団体との間の基本的関係を明確化し、あわせて地方公共団体の組織の簡素化及び運営の合理化を図ることを挙げています。その要点は、①議員定数の縮減（戦前の数を基準にして法定化する、また基準数は公聴会を開いた上で、条例で増減できる）、②現行の定例会制度を通常会制度に変更（定例会の回数の縮減）、③部局の縮減（標準局部数を定め、増やす場合はあらかじめ総理大臣と協議）、④自治体相互間の簡易な協力方式の新設（協議会の設置、機関・職員の共同設置、事務の委託）、⑤特別区の区長任命制等の問題、などでした。

**\*4 都区に関する自治法改正の背景** 地方自治庁次長を務めた鈴木俊一氏は、当時の特別区制度の改正をめぐる状況を次のように述べています。「特別区の制度改正というのは、僕らはそこまで突っ込んで考えていなかったのですけれども、東京都側が非常に強く希望してきたわけです。ひとり安井さんだけではなくて、都庁としてこれではもう仕事にならないとこういうことを言ってきたわけです。そういうことがすでに地方行政調査委員会の中で、政令諮問委員会の方にもあったのではないかと思います。そういう空気がすでにその方面にも、反映しておったのです。それで区長の選任制のような案が出ておりましたから、われわれのほうもそういう都庁のほうの意向を汲んで、改正案をつくったのです。執行側だけではなくて都議会のほうも同様の考え方でしたね。」（鈴木俊一著作集別巻）

また、当時都の総務局職員であった小澤氏は、安井都知事は「自治法の特別区制度は飛躍している。アメリカの理想を追う政策が性急に過ぎるのではないのだろうか。日本はそこまで地方行政は成熟していないから現実と合わない」と言っていたと回想しています。（『東京都政五十年史 通史』）

## ◆修正案の妥結

昭和27（1952）年4月25日に開かれた衆議院の地方行政委員会では、国務大臣から改正案の提案

理由と重要な改正点についての説明がありました。大臣は今回の改正について、大都市における行政の統一かつ能率的な処理をできるだけ確保するため、「特別区はその実体に即するように、大都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え、都と特別区の一体的関係を明確にするとともに、特別区の区域内の都民に、身近な事務は原則として特別区が処理することとし、実質的には特別区の権能に属する事務を増加する」と説明しました。政府は、こうした「都と区の一体性」の確保を改正案の審議過程をとおして強く主張していきましました。

特別区の区長の公選制度を都知事の任命制に改めることについては、国会の内外で激しくその合憲性が論争されました。特別区は、区長任命制は戦争当時のように都知事の独裁と官僚の独善に尻そうというのがねらいであり、時代に逆行する非民主的な改正案であると批判します。こうした特別区の激しい反対を受け、事態を憂慮した東京都選出の自由党代議士が調停に乗り出し、元東京市長であった議員が調停あつせん者となつて事態を收拾する動きが始めます。5月13日以降、都区自由党議員代表（区側自由党代表は文京・新宿・江東の三議長）による会談が開催され、同月26日には、自由党東京代議士会から区側に法令改正に関する調停案（修正要項<sup>\*6</sup>）が示されました。これを区側は条件付きで了承したことにより、6月6日の委員会において自由党及び改進黨両党から、区長の任命制を「都知事の同意を得て、区議会がこれを選任する」方式へと改める修正案が提出されました。本修正案は可決され<sup>\*8</sup>、翌7日に本会議においても可決されたあと、参議院に送付されました。参議院ではすでに4月下旬より予備審査が

行われており、参議院でも若干の修正がありました。ついに法律案は第13回国会の最終日の7月31日に成立し、8月15日に改正地方自治法が公布されたのでした。

**\*5 区長任命制の合憲性** 昭和27(1952)年4月3日に、23区は四者会長連名をもって、弁護士会に対し区長公選制廃止と憲法との関係について判断を求めた結果、次のように回答されています。

日本弁護士協会(6月7日)「特別区の区長を任命制とする改正案は明らかに憲法違反である。特別区は憲法上の地方公共団体であり、国会が特別区の憲法上の地位を抹殺せんとするには、その立法条件として特別区住民の投票で過半数の同意が必要である。」

日本弁護士連合会(6月9日)「地方自治法の改正により特別区の性格を変更し又は区長を都知事任命制に改めるには憲法第95条による住民の一般投票で決しなければならない。」

**\*6 自由党東京代議士による修正要項** 代議士から提示された修正要項は次のとおりです。

①第281条第1項「都に区を置き、これを特別区という。」を現行規定のとおり「都の区は、これを特別区という。」と改める。②第281条の2第1項の区長任命に関する事項は、「特別区の区長は、特別区の議会の議員の選挙権を有する年齢満25年以上のものの中から、都知事の同意を得て、区議会がこれを選任する。」と改める。③第282条第1項を「都は、条例で、特別区の事務及び所要財源については、特別区相互間並びに都と特別区間の調整上必要な規定を、特別区と協議の上設くるものとする。」と改める。④区の性格に関する規定中「準用」を「適用」に改める。⑤現職区長に関する経過規定を「この法律施行の際、現にその職にある特別区の区長は、改正後の地方自治法第281条の2第1項の規定の適用を受けることなく、昭和30年3月31日までその任期を延長する。」と改める。⑥事務の配分や財源については、衆議院地方行政委員会において具体的に取扱う。

なお、⑤の区長選任方法変更に関する経過規定については、衆議院地方行政委員会から代議士の調停案と異なる修正案が出され、昭和30年3月31日までに任期満了又は退職・死亡による後任区長の補充は即間接選挙になるとい

うことであったため、特別区の期待を大きく裏切ることになりました。これについて区側は、自由党東京代議士会へ修正要項に対する回答の取消文を送付するなど折衝が続けられましたが、結局は修正案の方針が採用されました。

**\*7 条件付き** 修正要項について、特別区は次のような条件のもと修正要項を承諾しました。

①区長の選任方法について、地方自治の精神に合致するよう将来ともご配慮を願う。②事務の法定について、概括例示的とし、現在特別区が執行しているもの（診療所、小売市場、共同作業場等）と、都区共同連署で政府に要請することに意見一致しているもの（福祉事務所の設置並びにこれに関連する事務）を追加願う。③財源の法定について、法定事務に対する財源の一部として住民税等を特別区税とすることに改正を願う。④その他（競馬の継続開催、特別区人事委員会の継続設置など）

**\*8 修正案** 議会制度の改正、特に議員定数の縮減の問題に対しては、地方議会関係者から、「地方分権、民主化の原則に反し地方住民の意思機関である議会軽視を示すもので、民主政治の本質に反し、時代に逆行するものである」と、強力な反対運動が起こりました。その結果、議員定数に関する基準の改正は削除さ



### 「都の区」の性格

自治法第281条第1項「都の区は、これを特別区という。」という規定は、当初改正案で「都に区を置き、これを特別区という。」とされていました。この理由として、衆議院の地方行政委員会（昭和27年5月28日）で政府委員から次のような答弁がなされています。

「この区というものの性格は、やはり都と離れてある本来存する区というよりも、やはり都と一体になつてあるべき一つの機能的な地位を持つところの区である、こういう考え方であります。現行法の「都の区は、これを特別区という。」これはその点を特に明確にうたつていないのでありますが、「都に区を置き、」という言葉にこれをかえることによりまして、区というものはやはり都と一体になつて仕事をすべきそういう性格のものである。」

このように、改正案は都の区が都の内部的な区であるということを明らかにすることを目的としていましたが、衆議院修正によって文言は現行のままとされました。

れ、議会の開催回数についても、定例会制度を存続させることとし、政府案は大幅に修正されました。また、都道府県の法定部局についても、部局を増加する場合の総理大臣の事前協議は事後報告に改められるなど、地方公共団体の組織の簡素化を目的とした自治法改正はかなり後退しました。

### ◆違憲訴訟

先ほどみたように、昭和27（1952）年3月21日の四者全員合同会では、特別区の反対運動の方針として、衆議院・参議院対策とあわせて、最終段階では区長の公選制廃止は憲法違反であるとの訴訟を起すことが決定されていました。5月21日の四者合同会は、衆議院地方行政委員会の審議状況から、運動は参議院対策及び最高裁提訴の段階に入るべきと判断し、6月10日、全区長は最高裁判所に対して、区長公選制廃止の違憲訴訟を個人の資格で提起しました。しかし、7月9日に改正法律案が参議院本会議で可決されたことに伴い、同日に開催した四者全員合同会では、今後は従来からの方針である地方制度調査会への働きかけを行うこと、そして、特別区としての提訴は改正地方自治法の施行後に適当な時期をみて行うことにし、区長らは改正法律案の提案行為無効を求める提訴をひとまず取り下げることになります。

8月6日に開かれた区長会・議長会役員合同会では、この提訴を有志が行うことに意見がまとまり、同月中に文京区議会議員ほか2名から最高裁に違憲訴訟が提起されました。地方自治法第281条の2第1項及びその附則第14条の規定（すなわち、都の特別区の住民から特別区の区長の選挙権を剥奪する規

定)は無効とする請求がなされましたが、最高裁は本件のような具体的な権利義務に関係のない抽象的な事項については審理せずとして、訴えは却下されました。地方自治法改正後も、渋谷区民や世田谷区民から区長の議会選任制に対し違憲訴訟や区長選任無効の訴訟が起こされましたが、いずれも内容の審理に入らないまま棄却されました。

### ◆運動の閉幕

改正地方自治法は、昭和27(1952)年9月1日に施行され、同日付けで自治庁長官から各都道府県知事宛てに施行通達(自甲第66号)が出されます。通達には、これまで都区間の事務及び財源の配分が明白でなかった中で、都区間の合理的調整を図り大都市の統一かつ能率的処理を確保するために、「都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体である性格を



### 特別区は憲法上の自治体か

参議院の地方行政委員会(昭和27年6月18日)で行われた答弁において、国務大臣は特別区の性格について次のような発言をしています。

「地方自治法制定の際は特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしましたのであります。従いまして区長の公選制度を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は、法制意見長官とも打合せをした政府の統一の解釈として申し上げる次第であります。」

憲法93条第2項は「地方公共団体の長(…)は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と定めていますが、特別区はこの地方公共団体にあらず、区長公選制の廃止は違憲ではないとしたのです。

## 地方自治法改悪反対運動の経過

|      | 目的     | 日程                | 内容                                                                                                                                                                                                           | 経過                        |
|------|--------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 第1段階 | 閣議決定阻止 | 3/4<br>)<br>3/19  | <ul style="list-style-type: none"> <li>陳情（全閣僚、区内選出代議士、特定代議士、都区調整協議会中立委員、地方自治庁）</li> <li>二十三区連合区民大会</li> </ul>                                                                                                | 3/20<br>閣議決定              |
| 第2段階 | 国会提案阻止 | 3/21<br>)<br>4/22 | <ul style="list-style-type: none"> <li>陳情（全国会議員、衆参両院議長、衆参両院地方行政委員、各党本部・政調会）</li> <li>市町村への自治権擁護協力依頼</li> <li>街頭演説、区民大会、垂れ幕・立看板・ポスターの掲出、新聞広告等による宣伝</li> <li>二十三区連合区民大会</li> <li>署名（区内選出・在京国会議員、区民）</li> </ul> | 4/23<br>国会提案              |
| 第3段階 | 衆議院対策  | 4/24<br>)<br>6/5  | <ul style="list-style-type: none"> <li>陳情（自由党幹部、衆参両院地方行政委員）</li> <li>婦人議員団、青年議員団、自治権拡充委員長会による街頭演説</li> <li>東京大学憲法研究会意見（公選廃止は違憲）を衆参両院及び関係方面に送付</li> <li>自由党東京代議士の調停 など</li> </ul>                             | 6/7<br>修正案が本会議で可決後、参議院へ送付 |
| 第4段階 | 参議院対策  | 6/9<br>)<br>7/5   | <ul style="list-style-type: none"> <li>陳情（参議院地方行政委員、全参議院議員、特定委員及び特定議員）</li> <li>区長公選制廃止と憲法との関係についての日本弁護士協会及び日本弁護士連合会の回答を全参議院議員及び関係方面に参考資料として送付</li> </ul>                                                    | 7/9<br>参議院本会議で可決          |
| 第5段階 | 違憲訴訟   | 5/20<br>)<br>9/1  | <ul style="list-style-type: none"> <li>最高裁判所に対して、全区長が個人資格で区長公選制廃止の違憲訴訟（「地方自治法一部改正法提案行為無効宣言請求、国会法第67条の無効宣言請求等」）を提起</li> <li>有志により最高裁へ違憲訴訟提起</li> </ul>                                                        | 8/15<br>法律公布              |

明らかにした」と記されています。

このように、特別区はその性格を変更され、処理する事務の範囲が限定されるとともに、区長の公選制も廃止となりました。区が行う事務としては、小中学校の教育事務の管理・執行、公園・特別区道・公共便所等の設置・管理、図書館の設置・管理など10項目が法定<sup>\*9</sup>され、衆議院の修正可決により診療所・小売市場・共同作業所の設置・管理なども追加されましたが、区側が強く要望していた福祉事務所の移管<sup>\*10</sup>に関しては結局盛り込まれませんでした。また、区長の区議会選任制については、議会において区長候補者をどのように決定するのか、あるいは候補者の数についても法令上の規定がなかったため、その後の区長選任が議会の混乱を招く一つの要因となりました。

その他の内容としては、都区間の事務調整の強化（都の調整条例制定権、知事の助言勧告権）や、都配属職員制度の維持（特別区の職員は都が定数管理し派遣）などがありました。

地方自治法改正に関する特別区の反対運動は、修正案が参議院地方行政委員会でも可決された昭和27（1952）年7月7日をもって閉幕

## 自治法改正による特別区の変化

|        | 改 正 前                | 改 正 後                   |
|--------|----------------------|-------------------------|
| 区の性格   | 基礎的な自治体              | 都の内部的部分団体               |
| 区長選任制度 | 公選制                  | 区議会選任制<br>（間接選挙）        |
| 事務分担   | 法律、政令、都条例に定める区の事務を処理 | 制限列举された10項目の区の事務を処理     |
| 都区間の調整 | 都の条例制定権              | 都の調整条例制定権／<br>都知事の助言勧告権 |

区長の公選

しました。昭和23（1948）年から自治権拡充を推進してきた四者全員合同会は、特別区の問題に関して今後は地方制度調査会へ働きかけていくこと、提訴の時期・方法については指導部に一任することなど今後の方針を同月9日に決定して事実上解散し、以後、運動の中心は特別委員長会や議長会に移っていくことになりました。

こうして、戦後の民主化改革のなかで基礎的な自治体として出発した「都の区」すなわち特別区は、区関係者の必死の抵抗も空しく、わずか5年のうちに都の内部的部分団体とされ、区長の公選制も廃止されたのでした。しかし、都が望んでいたような完全な行政区にはならず、公選の区議会は継続され、区長はその議会による選任とされたこと、さらに、特別区の性格に関する第281条第1項の文言を「都に区を置き」と置き換え、第283条で市の規定を「準用」と変更しようとするのを阻止して、「都の区は」「適用」という文言を維持したことはその後にもつながる重要な成果でした。

### \*9 制限列举された特別区の事務

①小学校、中学校、幼稚園及び各種学校を設置し及び管理し並びにこれらに関する教育事務を管理し及び執行すること。但し、教育職員の任用その他の身分取扱、教科内容及びその取扱、教科用図書の採択その他政令で定めるものを除く。②主として当該特別区の住民の使用する公園、運動場、広場、緑地及び児童遊園を設置し及び管理すること。③主として当該特別区の住民の使用する図書館、公民館及び公会堂を設置し及び管理し並びに主として当該特別区の住民に対する社会教育を行うこと。④主として当該特別区の区域内の交通の用に供する道路を設置し及び管理すること。⑤街路樹及び道路の照明施設を設置し及び管理し並びに道路の清掃事業を行うこと。⑥公益質屋、共同作業場、診療所、公衆浴場及び公共便所を設置し及び管理すること。⑦

### 昭和25(1950)年

- 12月 神戸委員会第一次勧告  
神戸委員会に「『二十三  
首都市』の方式」提出

### 昭和26(1951)年

- 8月 区民自治擁護連盟設置
- 9月 神戸委員会第二次勧告
- 12月 運動の基本方針を決定

### 昭和27(1952)年

- 2月 国に特別区の組織及び運  
営に関する要請書提出
- 3月 二十三区連合区民大会開  
催今後の運動目標を決定
- 4月 地方自治法改正案の審議  
開始
- 6月 衆議院で地方自治法改正  
案修正可決  
最高裁判所に違憲訴訟提  
起
- 7月 参議院で地方自治法改正  
案修正可決  
今後の運動方針を決定
- 9月 改正地方自治法施行

小売市場を設置し及び管理すること。⑧公共溝渠を管理すること。⑨身分証明、印鑑証明及び登録等に関する事務を行うこと。⑩前各号に掲げるものを除く外、都の処理していない公共事務及び法律若しくはこれに基く政令又は第3項の規定による都の条例により特別区に属する事務。

**\*10 福祉事務所の移管** 昭和26(1951)年10月に福祉事務所設置当時の都知事と区側の申し合わせにより、生活保護法による生活救護事務等を区に移管できるよう法令改正を厚生省並びに関係方面に共同申請することになっていました。しかし、法令改正についての都区連署の要請書は翌年3月15日に整えられたものの、地方自治法の一部改正に関連して要請は実行されるにいたらず、福祉事務所の区移管は、結局昭和39(1964)年の地方自治法改正まで実現することはありませんでした。

## おわりに

G H Qが日本で推し進めようとした民主化と地方分権化政策は、冷戦構造が中国や朝鮮半島を中心に東アジアでも表面化するなかで、時代は早期経済復興のための効率化を求め、逆行の途をたどることになります。

戦後民主化改革で、基礎的な自治体としてスタートした特別区でしたが、その実効をみることなく、さらに行財政の移管を渋る都の抵抗のなか、地方自治法の改正によって府県であり市でもあるという都ができるという結果になりました。

このあと、特別区は基礎的な自治体への復権を求めて、新たな構想を検討し、理論武装をしながら地方制度調査会へ自治法の改正を働きかけていくことになります。

また、区長の区議会選任制に関しても、このあとさまざまな議論が引き起こり住民運動にも発展していくのですが、こうしたお話は3冊目以降へと続いてゆきます。

# 特別区の自治権拡充運動関連年表

| 昭和20年（1945） |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 昭和21年（1946） |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10・2        | 連合国軍最高司令官総司令部（GHQ／S<br>CAP）を設置<br>GHQ、幣原首相に憲法改正を指示<br>麹町区会、区の自治権拡充に関する意見書<br>を都議会に提出、特別委員会を設け自治権<br>拡充を他区に呼びかける<br>下谷区会議長・自治権民主化に関する委員<br>会委員長、連名で各区に連合会結成を呼び<br>かける<br>都議会、麹町区会の意見書を受け、「東京<br>都制改革断行に関する意見書」を総理大臣<br>などに提出<br>35区議長会を上野精養軒で開催し「自治権<br>拡充のための委員会」を設置<br>自治革新各区委員長会議開催、都長官公選<br>・区会の権限拡充・区政の確立を目標に<br>「自治革新連盟」を結成<br>35区議長会と各区の自治権拡充に関する委 | 1・31        | 自治革新連盟理事長・3理事（神田区・渋谷区・荒川区）、都長官及び内務省地方局長等へ陳情<br>35区議長会、「都制改正案要綱」発表<br>35区区長協議会、「区制改革案要綱案」を提出<br>自治革新連盟各区委員長会議、麹町区役所で開催（理事区増員：深川区・蒲田区・世田谷区・淀橋区を決定）<br>第1次吉田内閣成立<br>自治革新連盟、理事会で都制改正中の区制について検討、内務省地方局長からGHQへ提出中の政府の意向を聴取<br>政府、第90回帝国議会に改正「東京都制」案ほか3法案を提出<br>35区区長協議会、都制改正に対する区の自治権拡充について統一見解公表 |
| 12・11       | 8                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 23          |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|       |                                                    |                 |      |                                                 |                 |       |                                 |
|-------|----------------------------------------------------|-----------------|------|-------------------------------------------------|-----------------|-------|---------------------------------|
| 9・27  | 改正東京都制公布（10・5施行）                                   | 昭和22年<br>（1947） | 3・15 | 東京22区制実施                                        | 昭和24年<br>（1949） | 10・14 | 設置（自治権拡充運動の体制強化）                |
| 12・10 | 自治革新連盟、各区委員長会を開催し区域整理後も運動継続を申し合わせ、各区が意見書を提出することを決定 |                 | 4・5  | 第1回統一地方首長選挙実施（初の直接住民選挙）                         |                 | 12・10 | 23区長協議会、特別区財政制度確立に関する具申書を都知事に提出 |
|       |                                                    |                 | 5・17 | 地方自治法公布                                         |                 | 31    | 二十三区自治権拡充議員大会開催<br>内務省廃止解体      |
|       |                                                    |                 | 5・30 | 第1回統一地方議会議員選挙実施                                 |                 |       |                                 |
|       |                                                    |                 | 5・1  | 22区区長会、千代田区役所内に「特別区協議会」設立、特別区協議会に「特別区長会」を設置     |                 |       |                                 |
| 3     | 日本国憲法及び地方自治法施行（特別区誕生）                              | 昭和23年<br>（1948） | 7・31 | 都知事、幹事区長と会談し、三大基本方針（人事権の委譲・財政自主権の確立・事務事業の委譲）を決定 | 昭和24年<br>（1949） | 7・31  | 都区行政調整協議会終了、都区協定妥結              |
| 16    | 22区長協議会、自治権拡充に関する具申書を都知事に提出                        |                 |      |                                                 |                 |       |                                 |
| 7・24  | 東京都二十二区自治権拡充連合委員会規約策定                              |                 |      |                                                 |                 |       |                                 |
| 8・1   | 練馬区新設、東京23区誕生／特別区協議会に助役会、議長会、5委員会の各連合会を            |                 |      |                                                 |                 |       |                                 |
|       |                                                    |                 |      |                                                 |                 |       |                                 |
|       |                                                    | 昭和23年<br>（1948） | 1・13 | 特別区協議会、都議会議長に決議文の説明書を提出                         | 昭和24年<br>（1949） | 5・24  | 特別区協議会、事務局長に浅井幸七就任              |
|       |                                                    |                 | 3・3  | 都区行政調整協議会設置、都区協議開始                              |                 | 5・10  | シャープ博士、税制調査のため来日                |
|       |                                                    |                 | 6・10 | 議長会、事務事業委譲協議の進捗がないなかで、都知事不信任を表明                 |                 | 1・24  | 区、24年度特別区補正予算編成について都知事に要請       |
|       |                                                    |                 | 22   | 都知事、幹事区長と会談し、三大基本方針（人事権の委譲・財政自主権の確立・事務事業の委譲）を決定 |                 |       |                                 |
|       |                                                    |                 |      |                                                 |                 |       |                                 |

|        |            |            |                       |                       |                     |                             |                          |                                                                       |                    |                   |                         |
|--------|------------|------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|
| 6・25   | 3・22       | 2・8        | 1・26                  | 昭和25年<br>(1950)       | 24                  | 12・5<br>30                  | 11・28                    | 10・24                                                                 | 8・27               | 7・26              | 6・1                     |
| 朝鮮戦争勃発 | 都区調整協議会初会合 | 議会の設置を都に勧告 | 地方自治委員会議、第三者を入れた調整協議会 | 四者全員合同会、数寄屋橋で街頭演説会を開始 | 地方行政調査委員会議（神戸委員会）設置 | 四者代表と千代田区長、GHQ民政局（GS）へ要請書提出 | 四者代表、GHQ経済科学局（ESS）へ要請書提出 | 四者全員合同会、財政自主権確立要請書確定／区長会・議長会・自治権拡充委員長会、財政委員長会の四者が一体となり運動を強力に推進することを決定 | 「シャープ使節団日本税制報告書」提出 | 区長会、シャープ使節団に要請書提出 | 総理府外局地方自治庁発足、地方自治委員会議設置 |

|                     |       |                     |                                                                 |                                                   |                                                                                                                                |    |       |     |     |      |
|---------------------|-------|---------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-------|-----|-----|------|
| 11                  | 6     | 5・1                 | 4・23                                                            | 3・31                                              | 昭和26年<br>(1951)                                                                                                                | 23 | 12・22 | 9・4 | 8・2 | 7・31 |
| 特別区協議会、千代田区役所から東京区政 | ことを要請 | 副知事、区長へ住民税法人分を都税とする | リッジウェイイ声明（GHQの管理緩和、占領下発布諸法規再検討の権限を日本政府へ付与）政令諮問委員会設置（戦後の行政制度再検討） | 改正地方税法公布（法人の所得税を課すことができる）<br>第2回統一地方首长・議会議員同時選挙実施 | 新地方税法公布（固定資産税・市町村民税・法人税創設等）<br>都区調整協議会、中立委員の意見表明（裁定）<br>都区協定を取り交わし、都区調整協議会終了（計10回）<br>神戸委員会第一次勧告<br>特別区、神戸委員会に『「二十三首都市」の方式』を提出 |    |       |     |     |      |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |     |    |    |    |      |     |    |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----|----|----|----|------|-----|----|----|
| 11・8                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 22 | 9・8 | 28 | 21 | 18 | 8・14 | 6・5 | 26 | 16 |
| <p>会館（九段下）に移転、業務開始</p> <p>区長会、住民税法人分は9・2都区協定と<br/>おり区の収入とするよう都へ回答（要請）</p> <p>都議会、都税条例及び特別区税条例の一部<br/>改正を附帯決議付きで可決（法人都民税創設）</p> <p>都、神戸委員会に「東京都制改革案要綱」<br/>（特別区を「行政区」とする）を提出</p> <p>新聞各紙、神戸勧告試案を報道</p> <p>政令諮問委員会、「行政制度の改革に関す<br/>る答申」提出</p> <p>区長会・議長会、神戸勧告試案報道で国会<br/>・政党関係に自治権確立に関する要請書を<br/>提出</p> <p>四者全員合同会、区民自治擁護連盟の設置<br/>決定</p> <p>政府、行政簡素化本部設置</p> <p>サンフランシスコ講和条約調印、日米安全<br/>保障条約調印</p> <p>都区調整協議会再開（都議会は参加拒否）</p> <p>神戸委員会第二次勧告</p> <p>都議会議員待遇者会、神戸勧告は画竜点睛<br/>を欠くとして東京都制改革に関する意見書</p> |    |     |    |    |    |      |     |    |    |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |      |     |    |     |      |      |    |    |     |      |                 |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|-----|----|-----|------|------|----|----|-----|------|-----------------|------|
| 9・1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 23 | 8・15 | 7・9 | 10 | 6・7 | 5・26 | 4・23 | 21 | 17 | 3・1 | 2・26 | 昭和27年<br>（1952） | 12・1 |
| <p>を政府・国会に提出</p> <p>四者全員合同会、今後の運動についての基<br/>本方針を決定</p> <p>区議会議員待遇者会、特別区の組織及び運<br/>営に関する要請書を提出</p> <p>朝日・読売報道（地方自治法改正案国会提案）</p> <p>二十三区連合区民大会開催</p> <p>四者全員合同会、今後の運動の目標を決定</p> <p>政府、第13回国会に地方自治法改正案を提<br/>出、審議開始</p> <p>自由党東京代議士、調停案として修正要項<br/>を提示</p> <p>衆議院本会議、地方自治法改正案を修正可決</p> <p>全区長、個人資格で最高裁に違憲訴訟を提起</p> <p>参議院本会議、地方自治法改正案を修正可決</p> <p>特別区、今後の運動方針を決定</p> <p>改正地方自治法公布</p> <p>全区長、違憲訴訟の提訴取下げ</p> <p>改正地方自治法施行、自治庁施行通達</p> |    |      |     |    |     |      |      |    |    |     |      |                 |      |

主要参考文献等（所蔵「特別区自治情報・交流センター」公益財団法人特別区協議会事業部）

- 浅井幸七『都区財政調整に関する条例沿革 昭和42年版』特別区協議会、昭和42（1967）年
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その一）』特別区協議会、昭和46（1971）年
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その二）』特別区協議会、昭和45（1970）年
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その三）』特別区協議会、昭和45（1970）年
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇資料（その三）』特別区協議会、昭和41（1966）年
- 大田区議会史編さん委員会編『大田区議会史 通史』大田区議会史編さん委員会、平成15（2003）年
- 大森監修・特別区協議会編『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』日本評論社、平成22（2010）年
- 外務省編『日本の選択・第二次世界大戦終戦史録 中巻』山手書房新社、平成2（1990）年
- 神戸都市問題研究所地方行政制度資料刊行会編『戦後地方行政資料 別巻1 シャウプ使節団日本税制報告書』勁草書房、昭和58（1983）年
- 国立印刷局『法令全書』国立印刷局、各年
- 新宿区議会編『新宿区議会史 通史編』新宿区議会、平成9（1997）年
- 鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻』良書普及会、平成13（2001）年
- 墨田区議会史編さん委員会編『墨田区議会史 通史編』墨田区議会、平成7（1995）年
- 田中勝治編『都区調整Ⅱ 特別区自治権拡充運動の経過Ⅱ』都政通信社、昭和25（1950）年
- 田中勝治編『特別区―都区調整の十年―』都政通信社、昭和32（1957）年
- 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第二巻』地方財務協会、平成5（1993）年
- 千代田区総務部総務課編『新編千代田区史 通史編』千代田区、平成10（1998）年
- 東京都編『東京都政五十年史 通史』ぎょうせい、平成6（1994）年
- 東京都編『都政十年史』東京都、昭和29（1954）年
- 東京都編『目でみる東京百年』東京都、昭和43（1968）年
- 東京都荒川区編『荒川区史 下巻』東京都荒川区、平成元（1989）年

- 東京都議会事務局法制部編『国会・政府機関の審議にあらわれた東京都の制度に関する資料2』昭和36（1961）年
- 東京都北区役所編『北区議会史』東京都北区役所、昭和46（1971）年
- 東京都行政部『特別区制度関係資料（三）A』東京都行政部、昭和35（1960）年
- 東京都（東京都公文書館）編『都史資料集成Ⅱ第二巻』東京都、平成27（2015）年
- 東京都品川区編『品川区史通史編下巻』東京都品川区、昭和49（1974）年
- 東京都渋谷区議会編『渋谷区議会史』東京都渋谷区議会、昭和51（1976）年
- 東京都中野区『中野区史 昭和編二』東京都中野区、昭和47（1972）年
- 東京都中野区『中野区史 昭和編三』東京都中野区、昭和48（1973）年
- 東京都中野区『中野区史 昭和資料編二』東京都中野区、昭和47（1972）年
- 東京都文京区『文京区志』東京都文京区、昭和31（1956）年
- 特別区協議会編『区制関係沿革法令集改訂版』特別区協議会、平成12年（2000）年
- 特別区協議会編『都区財政調整制度のしくみと沿革』特別区協議会、昭和58年（1983）年
- 特別区協議会編『都の区』の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』特別区協議会、平成19年（2007）年
- 特別区人事・厚生事務組合／特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック2017』ぎょうせい、平成29年（2017）年
- 特別区政調査会編『特別区人事行政の改革 答申及び付属資料』特別区協議会、昭和53（1978）年
- 豊島区議会史編集委員会編『豊島区議会史 通史編』東京都豊島区、昭和62（1987）年
- 都政新報社編『都区政30年の歩み 縮刷ダイジェスト版』都政新報社、昭和55（1980）年
- 都政新報社編『都政新報縮刷版』都政新報社、各年
- 都政新報社『都政人名鑑1967』都政新報社、昭和42（1967）年
- 富田博実『都と区の制度的変遷に関する調査研究』東京市政調査会、平成23（2011）年
- 富田博実『東京における行財政制度等の変遷に関する調査研究』東京市政調査会、平成23（2011）年
- 内務省編『改正地方制度資料 第二部』内務省、昭和22（1947）年
- 港区議会史編さん委員会編『港区議会史 通史編』港区議会、平成5（1993）年

文京区役所『文京区史 巻五』文京区、昭和44（1969）年

Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, Volume I-IV, General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949.

（巻頭「特別区誕生時の初代区長」「特別区誕生時の初代議長」出典）

足立区編『新修足立区史下巻』足立区、昭和42（1967）年

葛飾区役所編『新修葛飾区史全』葛飾区役所、昭和26（1951）年

北区議会史編纂委員会編『北区議会史 通史編』北区議会史編纂委員会、平成6（1994）年

品川区企画広報部編『広報しながわ（縮刷版）』品川区企画広報部、昭和56（1981）年

新宿区議会編『新宿区議会史 通史編』新宿区議会、平成9（1997）年

杉並区議会史編さん委員会編『杉並区議会史』杉並区議会史編さん委員会、昭和50（1975）年

墨田区議会史編さん委員会編『墨田区議会史 通史編』墨田区議会史編さん委員会、平成7（1995）年

世田谷区役所編『世田谷区史上巻』世田谷区役所、昭和26（1951）年

中央区総務部総務課編『図説中央区史』ぎょうせい、平成10（1998）年

東京市京橋区役所編『京橋区史下巻』東京市京橋区役所、昭和17（1942）年

東京都板橋区役所編『板橋区史』東京都板橋区役所、昭和29（1954）年

東京都江戸川区役所編『江戸川区史全』東京都江戸川区役所、昭和30（1955）年

東京都大田区役所編『大田区史』東京都大田区役所、昭和26（1951）年

東京都北区役所編『北区史』東京都北区役所、昭和26（1951）年

東京都江東区役所編『江東区二十年史』東京都江東区役所、昭和42（1967）年

東京都台東区役所編『台東区史下巻』東京都台東区役所、昭和30（1955）年

東京都豊島区役所編『豊島区史』東京都豊島区役所、昭和26（1951）年

東京都練馬区役所編『練馬区史』東京都練馬区役所、昭和32（1957）年

東京都文京区役所編『文京区志』東京都文京区役所、昭和31（1956）年

都政新報社『都政人名鑑<sup>59</sup>』都政新報社、昭和34（1959）年  
都政新報社『都政人名鑑<sup>64</sup>』都政新報社、昭和39（1964）年  
中野区議会史編さん委員会編『中野区議会史本史』中野区議会史編さん委員会、昭和62（1987）年  
港区議会史編さん委員会編『港区議会史通史編』港区議会、平成5（1993）年  
目黒区企画部広報課編『広報めぐろ縮刷版』目黒区企画部広報課、昭和47（1972）年  
※区長（渋谷区）及び議長（千代田・品川・目黒・世田谷・渋谷区）の写真については、各区提供

（特別区自治情報・交流センター所蔵以外の参考文献）

東京都編『各種選挙調（昭和22年4月執行）』昭和22（1947）年

東京都大田市制施行促進本部『東京都大田市制施行要請書』昭和24（1949）年

W・E・ブラウンリー『シャウプ使節団の来日 2つの政治経済の交差』立教経済学研究第61巻第4号、平成20（2008）年



本書の作成は、公益財団法人特別区協議会 事業部調査研究課  
平成29年度東京大都市地域の物語プロジェクトチームで行いました。

[東京大都市地域の物語プロジェクトチームメンバー] (五十音順)

大和久きよ子 梶原静香 小池一裕 中嶋茂雄 中田修  
中原正淳 山本真菜実

[編集・デザイン協力] 現代書館／加藤さよ子

---

---

東京大都市地域の物語 2  
東京23区 自治へのたたかい

平成30 (2018) 年 2 月 初版発行  
令和 2 (2020) 年 9 月 第 2 版発行  
令和 6 (2024) 年10月 第 3 版発行

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋三丁目 5 - 1 (東京区政会館 4 階)  
TEL : 03-5210-9783 / FAX : 03-5210-9873  
<http://www.tokyo-23city.or.jp/>

---

©2018 Tokubetsukyogikai Printed in Japan ISBN978-4-7684-7042-8